

FACULTE DE DROIT DE L'UNIVERSITE DE PARIS

Juridictions Administratives Roumaines

Les Cours Administratives

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 26 Novembre 1938, à 13 heures 30

PAR

Constantin MIRA

JURY	}	<i>Président : M. MESTRE, professeur,</i>	
		{	MM. Joseph BARTHELEMY SIBERT
<i>Suffragants</i>			

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^{ie}

158-160, Rue Saint-Jacques

1938

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTE DE DROIT DE L'UNIVERSITE DE PARIS

Juridictions Administratives Roumaines

Les Cours Administratives

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 26 Novembre 1938, à 13 heures 30

PAR

Constantin MIRA

JURY { *Président : M. MESTRE, professeur.*
Suffragants { MM. Joseph BARTHELEMY } *professeurs*
SIBERT }

PARIS
LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^{ie}

158-160, Rue Saint-Jacques

1938



INTRODUCTION

L'Etat moderne se caractérise par ses interventions de plus en plus fréquentes dans la vie sociale dont il s'applique à assurer la conservation et le développement.

Devant l'Etat tout-puissant, les particuliers ont vu leurs intérêts défendus par des règles juridiques qui limitent l'activité des pouvoirs publics. Mais il ne suffisait pas de limiter le pouvoir de l'Etat et de proclamer les droits des particuliers, il fallait en outre, trouver un moyen par lequel chaque fois que ces droits seraient lésés par un acte de l'autorité administrative, on puisse rétablir la légalité. C'est ainsi que dans la plupart des Etats, on a organisé un contrôle juridictionnel des actes de l'administration tendant à empêcher l'arbitraire de l'autorité publique de s'exercer.

Le système d'organisation du contrôle juridictionnel varie d'un Etat à l'autre. Dans chaque pays, il a été modelé par les circonstances historico politiques qui lui étaient propres.

Certains pays, comme l'Angleterre, ignorent la distinction courante sur le continent, entre le droit privé et le droit public ; l'administration là-bas, est sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Dans d'autres, bien qu'on connaisse la distinction entre les fonctions administratives et judiciaires, on ignore les tribunaux administratifs. En Belgique, par exemple, les tribunaux judiciaires sont les seuls appelés à connaître des litiges entre les particuliers et l'administration.

Dans un autre système, enfin, le contentieux administratif est confié à des tribunaux administratifs ayant une compétence générale. C'est le cas de la France, pays où le régime administratif est le plus poussé.

Entre ces systèmes bien définis, il existe des systèmes intermédiaires où le contentieux administratif est réparti entre les organes du pouvoir judiciaire et certaines juridictions administratives, investies d'une compétence spéciale. C'est le régime actuel de la Roumanie.

Nous nous sommes proposé dans cet ouvrage d'étudier les juridictions administratives de Roumanie et spécialement les Cours Administratives. On pourrait objecter qu'une pareille étude est d'un intérêt limité étant donné, que d'après le pacte fondamental, le contentieux administratif est attribué au pouvoir judiciaire, juge de droit commun en matière administrative et que la Constitution de 1923 interdisait même la création de tout organe spécial investi d'attributions de contentieux administratif. En réalité, on se trouve en présence d'un très grand nombre de juridictions administratives, dont les unes ont une compétence strictement limitée et dont les autres ont une compétence plus étendue.

Mais, si en ce qui concerne les juridictions administratives à compétence très spécialisée, à peu près tout le monde est d'accord pour reconnaître que leur fonctionnement ne porte pas atteinte au pacte fondamental, on verra que la création des Cours Administratives, a soulevé des objections très sérieuses.

Quelles étaient les raisons qui ont déterminé le législateur à procéder à l'institution des tribunaux administratifs contrairement aux principes de la Constitution. A-t-il cédé à la pression des nécessités sociales qui dans la plupart

des pays modernes ont amené la création de juridictions administratives. Ou bien l'interdiction qu'on avait tirée des textes constitutionnels était-elle due à une interprétation qui méconnaissait l'esprit de la Constitution et la volonté du constituant. Quoi qu'il en soit, nous espérons que l'étude de nos juridictions administratives, dont les unes à compétence spéciale et limitée à une certaine matière, fonctionnant auprès des services publics ou des ministères et dont les autres avec une compétence très étendue, comme les Cours Administratives, constituant un acheminement vers des tribunaux administratifs à compétence générale, contribuera dans une certaine mesure à faire apparaître les avantages qu'elles présentent sur les tribunaux judiciaires. Nous aurons l'occasion de constater au cours de nos développements, que les Cours administratives ont donné pleine satisfaction et ont fait ainsi la preuve de leur utilité.

Pour bien déterminer la place qu'occupent les juridictions administratives dans le système actuel, nous accorderons une attention spéciale à l'évolution du contentieux administratif roumain et surtout à la période contemporaine. Nous insisterons également sur l'institution du Conseil d'Etat qui fut créé sur le modèle du Conseil d'Etat français, et sur les faits qui ont conduit à son abolition et à l'interdiction de son rétablissement dans l'avenir, chose qui a eu une influence capitale sur l'organisation du système roumain actuel.

L'ouvrage que nous présentons sera divisé en deux parties. La première sera consacrée à l'histoire de la création et du développement du contentieux administratif. Dans la deuxième partie consacrée à l'étude du fonctionnement de nos juridictions administratives, nous porte-

rons surtout notre attention sur les Cours administratives et ne donnerons sur les autres tribunaux spéciaux, que des indications sommaires.

PREMIÈRE PARTIE

Histoire de la création et du développement du contentieux administratif roumain

La conception d'un système de contentieux administratif apparaît en Roumanie sous l'influence de l'idéologie révolutionnaire française. Elle se manifeste pour la première fois dans la Convention de Paris du 7 août 1858.

Parmi d'autres dispositions concernant les Principautés roumaines cette convention prévoit en effet la création d'un organisme semblable au Conseil d'Etat français. C'est la loi du 11 février 1864 qui crée le Conseil d'Etat roumain auquel, entre autres attributions, on confie le contentieux administratif.

Auparavant, dans l'ancienne organisation des Principautés, il n'est pas question d'une législation administrative bien moins encore d'une juridiction à caractère administratif. Quelles étaient donc les garanties et les moyens de défense mis à la disposition des particuliers contre l'arbitraire des autorités administratives ; de quelle façon était organisé le contrôle des actes administratifs ?

Le principe de la séparation des pouvoirs était méconnu dans notre ancien droit public. Le Prince cumulait le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire. Ses attributions n'étaient ni déterminées, ni limitées (1). L'application des

(1) C. Disseşco: *Dreptul Constitutional*, éd. III, 1915, p. 339.

lois tant la distribution de la justice que l'accomplissement des services publics était aussi entre les mains du Prince. Celui-ci était le juge tout puissant auquel s'adressaient directement les particuliers pour régler leurs litiges (1). La justice émanait du Prince lui-même, jugeant dans le Divan, assemblée des nobles, dont le vote était seulement consultatif. Dans certaines occasions, le Prince délégua le droit de juger aux nobles ou même, dans certaines conditions, à leurs épouses quand les coupables étaient des femmes. Une autre particularité consistait en ce fait que l'autorité de la chose jugée était un principe méconnu. La partie intéressée pouvait faire appel pour la même cause au Prince suivant qui pouvait donner une solution tout à fait contraire à celle de son prédécesseur (2).

Vers la fin du xvii^e siècle et au début du xviii^e, vu la situation politique des Principautés, sous l'influence du courant des idées politiques et sociales d'Occident et sous le gouvernement des certains princes illustres, on voit apparaître certaines institutions d'ordre administratif.

Une première tentative d'application du principe de la séparation des pouvoirs fut faite par le Prince Al. Ipsilanti en 1776. En effet, réformant l'administration, il institua des organismes distincts pour la distribution de la justice (3). Mais cette réforme ne fut pas appliquée. Durant cette période, il n'est pas question d'une institution analogue à la justice administrative, même dans une forme imparfaite. Les particuliers lésés, par des actes illégaux de l'Administration s'adressaient aux autorités administra-

(1) I. C. Filitti : *Despre vechea organizare activa a Principatelor Române*. Revista de Drept Public No 2, 1929, p. 273.

(2) C. Dissesco : *op. cit.*, p. 340.

(3) I. C. Filitti : *op. cit.*, p. 292.

tives hiérarchiques ; le Prince, chef de l'administration, était le juge suprême en matière administrative.

Plus tard, au cours de la première moitié du XIX^e siècle, dans la multitude des programmes et des réformes proposées, on trouve exposé avec beaucoup de précision l'idée de séparation des pouvoirs. C'est ainsi, que dans un projet inédit de la Principauté de Valachie de 1822 on vit paraître la distinction des pouvoirs exécutifs et judiciaires, tant du point de vue de leur organisation que de celui de leurs attributions (1).

La première constitution écrite des Principautés roumaines de 1831, connue sous le nom de *Regulament Organic* a tenu lieu de loi fondamentale jusqu'à la Convention de Paris du 7 août 1858. Ce règlement organique introduit le principe de la séparation des pouvoirs d'État, distinguant le pouvoir judiciaire de l'exécutif ; il créa des tribunaux de district, deux Cours judiciaires et une Haute Cour d'Appel. Le recours en cassation sous ce régime est jugé par le Prince (2). On accorde d'autre part, une importance particulière à l'organisation administrative qui repose sur l'idée d'unité. En tête de l'Administration se trouve le conseil administratif composé de tous les ministres et présidé dans certains cas par le Prince. Dans ses attributions entrent les questions d'intérêt administratif ; il est le plus puissant organe de coordination des services publics (3).

Bien que le Règlement organique présente un intérêt particulier en ce qui concerne la séparation du pouvoir

(1) I. C. Filitti : *op. cit.*, p. 295, 296.

(2) C. Dissesco : *op. cit.*, p. 359.

(3) G. Alexianu : *Curs de Drept Constitutional*, vol. I, 1930, p. 420.

judiciaire de l'Administration, il ne semble pas que le législateur ait eu le moins du monde la préoccupation d'organiser le contentieux administratif. Comme auparavant, le contrôle des actes administratifs de l'autorité est uniquement confié aux soins de l'administration active. Les particuliers lésés dans leurs droits par un tel acte, avaient cependant la possibilité de s'adresser aux organes judiciaires ordinaires, en se conformant à la procédure de droit commun à fin d'obtenir des dommages intérêts civils. Les représentants de l'administration avaient le droit d'intervenir au cours du procès pour dessaisir la Justice, si à leurs avis le litige était de la compétence des organes administratifs (1).

La Convention de Paris du 7 août 1858 proclame le principe de la séparation des pouvoirs avec toutes ses conséquences. Par l'acte additionnel qui comprend aussi une déclaration des droits, on prévoit à côté de la codification des lois, la création d'un Conseil d'Etat. La loi de 1864 a créé ce Conseil d'Etat, sur le modèle du Conseil d'Etat français, en tenant compte des conditions caractéristiques du pays. L'existence du Conseil d'Etat fut de courte durée; il fut aboli par la Constitution du 1^{er} juillet 1866.

En France, les Constituants avaient gardé le souvenir de l'attitude hostile des Parlements envers les réformes administratives, c'est pourquoi ils avaient interdit aux tribunaux judiciaires de connaître du contentieux administratif (2). Considérant les tribunaux ordinaires comme successeurs des parlements, ils craignaient qu'ils fissent

(1) M. Văraru: *Justitia Administrativă Română*. Contenciosul de anulare și reformare, 1933, p. 38.

(2) V. Jacquelin: *Principes dominants du Contentieux administratif*.

preuve du même esprit d'hostilité que ceux-ci envers les réformes qui devraient être introduites en matière municipale et départementale. En proclamant le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, les hommes de la révolution française pensaient à sauvegarder l'avenir des réformes (1). L'exclusion des tribunaux judiciaires ne s'est pas accompagnée dès le début de l'institution des tribunaux administratifs spéciaux. Les litiges soustraits aux tribunaux judiciaires sont portés devant des administrateurs actifs. Ce n'est que la loi du 24 mai 1872 concernant le Conseil d'Etat, qui a substitué le système de la justice déléguée à celui de la justice retenue.

Si telles ont été les causes qui ont déterminé le régime administratif français, le Conseil d'Etat roumain lui, fut créé pour répondre à un desideratum de la Convention de Paris sur le modèle d'une institution qui n'était pas connue à notre pays. Malgré les meilleures intentions du Prince Cuza qui entendait donner à ce tribunal suprême calqué sur le Conseil d'Etat français du temps, une juridiction souveraine sur toutes les questions concernant le contentieux administratif, le projet dut subir tant de modifications qu'il fallut le réformer.

La manière dont le Conseil d'Etat a été organisé et a fonctionné a provoqué des profonds mécontentements qui ont conduit à son abolition. Par l'appui qu'il a donné au gouvernement dictatorial et par sa dépendance très étroite du pouvoir exécutif, il a soulevé tant d'hostilités, qu'avec la fin du régime politique qu'il avait soutenu, il a cessé d'exister.

(1) Jean Appleton : *Traité élémentaire de Contentieux administratif*, 1927, p. 17.

Par la création du Conseil d'Etat on assiste pour la première fois à l'organisation de la justice administrative en Roumanie.

On distingue quatre périodes dans l'évolution du contentieux administratif roumain : 1) La période 1864-1866, où l'on organise pour la première fois le contrôle des actes de l'administration par un juge administratif, période, qui dure jusqu'à l'abrogation du Conseil d'Etat.

2) La période de 1866-1905 où l'annulation et la réforme des actes administratifs étaient de la compétence exclusive de l'administration par la voie du recours gracieux ou hiérarchique ; les tribunaux ordinaires, conformément au droit commun, pouvaient seulement accorder des dommages-intérêts civils pour le préjudice causé.

3) La période qui va de 1905 jusqu'à la Constitution de 1923. Elle est caractérisée par les efforts du législateur pour établir un contrôle juridictionnel des plus étendu sur les actes administratifs. Les lois de 1905 et de 1912 confèrent à la Cour de Cassation 3^e Chambre, la compétence en matière de contentieux administratif.

4) La période contemporaine qui va de 1923 jusqu'à nos jours. Le fondement de l'organisation actuelle du contentieux administratif et le texte de l'article 107 de la Constitution de 1923. La loi de 1925 et la loi des Cours Administratives de 1933 créent cette organisation.

CHAPITRE I

La période de 1864-1866. Conseil d'Etat

Jusqu'à la création du Conseil d'Etat par la loi du 11 février 1864, le contrôle des actes administratifs était confié à l'administration active. Les tribunaux judiciaires n'avaient pas la possibilité de censurer les actes de l'administration, tout au plus pouvaient-ils, dans certains cas, accorder des dommages-intérêts civils aux particuliers lésés par de tels actes. Encore ces dommages-intérêts n'étaient-ils accordés qu'avec beaucoup de retard et ne couvraient-ils généralement qu'une partie du préjudice subi à la suite de l'acte illégal qui continuait à exister.

L'intention du législateur de 1864 était de créer un tribunal suprême administratif à qui l'on attribuerait le contrôle des actes de l'administration. La loi telle qu'elle fut votée attribuait au Conseil d'Etat le contentieux administratif, mais de telle manière qu'il fut dépourvu de force propre.

Le Conseil d'Etat était composé d'un vice-président, neuf membres conseillers, neuf auditeurs, un secrétaire général et deux secrétaires secondaires nommés et révoqués par le Prince, qui était en même temps le président du Conseil. La révocation des membres conseillers se faisait personnellement ; elle était motivée par décret du Prince sur rapport du Conseil des Ministres.

Le législateur montrait également un souci particulier du recrutement des membres qui devaient composer le conseil et qui par la valeur et par la diversité de leurs connaissances théoriques et pratiques constituaient une garantie dans le sens d'une meilleure compréhension des besoins de l'administration publique. Il s'ensuit, que pour la nomination de membres conseillers on s'adressait de préférence aux personnes qui avaient exercé les fonctions de ministres, d'ambassadeurs auprès des puissances étrangères, aux membres de la Cour de Cassation et de la Cour des Comptes, présidents, membres ou procureurs des Cours d'Appel, préfets, etc. à la condition que ceux-ci aient compté au moins 6 ans de service dans les fonctions administratives ou judiciaires. Les délibérations du Conseil d'Etat en matière contentieuse et disciplinaire étaient publiques. Les parties en présence avaient le droit de se défendre elles-mêmes ou par l'intermédiaire d'avocats, les décisions étaient prononcées après audition des conclusions du Ministère public, représenté par un membre du Conseil. Tout particulier ou fonctionnaire, qui se distinguait par ses connaissances spéciales, pouvait être appelé à l'assemblée du Conseil pour y donner son avis sur les différentes questions à débattre.

Les attributions du Conseil d'Etat, ainsi qu'il résulte de l'art. 43 de la loi, étaient de trois catégories : en matière législative, administrative et contentieuse.

a) La loi dans le premier art. al. 2 refusait expressément au Conseil d'Etat toute attribution législative. Cependant conformément à l'art. 1, al. 2 et art. 2 il pouvait préparer les projets des lois, ainsi que les règlements administratifs ; aussi était-il consulté sur toutes les lois et les

règlements de l'administration publique à l'exception, du budget et des questions concernant l'armée.

b) Le Conseil d'Etat avait surtout des attributions en matière administrative. C'est lui qui devait être consulté par le gouvernement sur les projets de règlement, ainsi que sur certaines questions d'intérêt administratif énumérées par l'article 45 de la loi ; il pouvait être consulté aussi sur toutes les questions administratives éventuellement posées par le Prince ou les ministres. En dehors de son rôle d'organe consultatif du gouvernement, le Conseil d'Etat exerçait encore un droit de discipline sur les fonctionnaires de l'Administration ; il fonctionnait donc aussi comme juridiction disciplinaire.

c) Le conseil d'Etat était compétent pour juger en première ou dernière instance tous les cas relevant par leur nature du contentieux administratif qui lui seraient attribués par certaines lois (art. 49).

Le législateur a prévu la possibilité de l'existence d'un contentieux de pleine juridiction pour tous les litiges qui lui auraient été déférés par des lois spéciales, le Conseil d'Etat prononçant des décisions définitives. Cette intention résulte aussi de l'article 34 et 55 concernant la révision et l'exécution des décisions définitives. Le Conseil d'Etat a exercé cette compétence de juge d'attribution, jugeant en dernier ressort les recours contre les décisions des Conseils départementaux ou des Comités permanents, en matière de réforme agraire, en vertu de la loi de 1864 sur la réglementation de la propriété rurale (1).

(1) C. Rarîncesco : *Contenciosul administrativ român*, éd. II, 1937, p. 76.

L'article 51 établissait la compétence du Conseil d'Etat pour les litiges où les particuliers se seraient plaints d'être lésés dans leurs intérêts par une mesure administrative, telle que : a) Décisions des ministres entachées d'excès de pouvoir ou violation des lois et des règlements en vigueur ; b) décisions ou actes d'exécution des préfets ou autres agents administratifs, accomplis en violation des lois et des règlements ; c) décisions des commissions de travaux publics. Les particuliers pouvaient s'adresser au Conseil d'Etat, dans le cas même où pour la défense de leurs intérêts, ils avaient antérieurement intenté un recours auprès des Ministères respectifs sans obtenir satisfaction ; le recours devait être introduit dans un délai ne dépassant pas 15 jours à partir de la date de l'introduction de la réclamation (art. 26).

Dans tous ces cas, les particuliers pouvaient intenter un recours devant le Conseil d'Etat pour violation de leurs intérêts. Par ces dispositions le législateur établit une compétence assez générale du Conseil d'Etat en créant un recours pour excès de pouvoir. Ce recours est semblable dans une certaine mesure au recours devant le Conseil d'Etat français ; il peut être intenté par les personnes lésées uniquement dans leurs intérêts (1).

Par opposition avec les décisions rendues par le Conseil d'Etat comme juge d'attribution qui étaient définitives, les décisions rendues par lui dans les cas prévus par les art. 51 et 26, de la loi organique avaient seulement un caractère consultatif. C'est d'ailleurs ici une application de la règle générale posée par l'article 50, règle selon laquelle mises à part les décisions rendues par le Conseil d'Etat

(1) C. Rarinceco : *op. cit.*, p. 75.

comme juge d'attribution, toutes les décisions rendues par le Conseil d'Etat dans des affaires où de simples intérêts particuliers étaient lésés, avaient un caractère simplement consultatif. La décision prononcée avait la valeur d'un simple avis, soumis au contrôle du pouvoir exécutif. Les particuliers lésés dans leurs intérêts et qui s'étaient adressés au Conseil d'Etat, avaient la voie ouverte devant les tribunaux judiciaires au cas où le Conseil d'Etat ne leur avait pas donné satisfaction.

Selon l'article 52, le Conseil d'Etat exerçait aussi un contentieux d'interprétation. Les particuliers pouvaient s'adresser directement au Conseil d'Etat, pour l'interprétation des décrets, ordonnances ou règlements édictés en matière administrative et par lesquels l'intérêt des autres particuliers aurait pu être lésé."

Le Conseil d'Etat, tel qu'il était organisé par la loi de 1864, présente une autre physionomie, que celle du projet de loi élaboré en 1862 et qui s'inspirait du Conseil d'Etat français. Dans la pensée du prince Cuza, la création du Conseil d'Etat apparaissait comme une des plus importantes dispositions de la Convention de Paris (1). Le Conseil d'Etat en sus d'autres attributions plus élargies, devait avoir la juridiction définitive en matière de contentieux administratif; il devait être un vrai tribunal administratif. Mais ce projet, de 1862 modifié sans cesse, dut finalement être remplacé par le projet qui devait aboutir dans la loi de 1864. Ce qui caractérise le nouveau projet, c'est que la plupart des attributions du Conseil d'Etat deviennent consultatives. En ce qui concerne ses attributions conten-

(1) Anibal Teodoresco: *Tratat de Drept administrativ*, vol. II, 1935, p. 218.

tieuses on ne peut pas dire que la loi de 1864 ait créé un tribunal administratif. En effet, il n'est pas entièrement séparé de l'administration active. Le contentieux administratif exercé par le Conseil d'Etat se rattache plutôt au système de la Justice retenue.

Le législateur de 1864 eut cependant le mérite d'organiser pour la première fois un système de contentieux administratif qui dans son intention devait être parfait, mais dont la structure fut déterminée par des circonstances politiques. Tant du point de vue de sa composition, que par la manière dont il a fonctionné, le Conseil d'Etat n'a pas donné satisfaction. D'après le nombre très réduit de recours pour excès de pouvoirs introduits et presque toujours rejetés par une déclaration d'incompétence, on peut se rendre compte de la confiance que lui ont accordé les particuliers. Par le fait même que cette décision n'avait pas l'autorité de la chose jugée, mais seulement la valeur d'un simple avis, l'intérêt pratique de ces juridictions administratives a énormément diminué. De plus, la nomination et la révocation des membres du Conseil d'Etat, se faisait par un simple décret du Prince, à la suite d'un rapport du Conseil de Ministres. Leur dépendance par rapport au pouvoir exécutif était manifeste. Dans de telles conditions, il était très difficile de pouvoir conserver l'entière autorité morale. Le manque de courage et la timidité dont ils faisaient preuve, dans la solution de litiges, a contribué en grande partie à la diminution de leur prestige. Le Conseil d'Etat a fonctionné seulement pendant deux ans ayant été supprimé par l'article 131 de la Constitution de 1866. Bien que le projet maintint le Conseil d'Etat avec toutes ses attributions, dans la forme de la loi de 1864, il résulte cependant du rapport, que son abrogation a été

déterminée par l'immensité des dépenses qu'il occasionnait à l'Etat par rapport à son peu d'utilité (1). Par la loi du 9 juillet 1866 les différentes attributions du Conseil d'Etat officiellement supprimé ont été partagées entre les autorités et les juridictions suivantes :

a) Les projets de loi ainsi que les règlements de l'administration publique seront préparés par les ministres dans les ministères respectifs ou par des commissions spéciales.

b) Les conflits d'attribution entre l'autorité administrative et judiciaire seront tranchés par la Cour de Cassation.

c) Tous les recours contre les décisions des conseils départementaux ou des comités permanents, organes de l'application de la réforme agraire, qui étaient déférées au Conseil d'Etat comme juge d'attribution, seront jugés par les Cours d'Appel avec recours en cassation.

d) Les autres affaires de nature contentieuse de la compétence du Conseil d'Etat, soit en vertu de la loi constitutive, soit en vertu d'une loi spéciale seront jugés par les organes judiciaires normaux selon les règles ordinaires. Il est évident que les causes qui ont déterminé l'abolition du Conseil d'Etat étaient autres que l'idée d'économie budgétaire. Dans l'opinion publique s'était formé un ressentiment contre cette institution, qui par l'activité qu'elle déployait favorisait un régime considéré comme arbitraire.

Cette hostilité manifestée au Conseil d'Etat se maintint aussi plus tard ; l'article 130 de la Constitution de 1884 dispose en effet que le Conseil d'Etat ne pourra plus être rétabli. En ce qui concerne les attributions contentieuses,

(1) A. Teodoresco : *op. cit.*, p. 228.

le Conseil d'Etat s'est montré dépourvu de toute utilité car il n'offrait aucune garantie d'indépendance et d'impartialité, en face du pouvoir exécutif auquel ils étaient étroitement lié. De plus, il ne donnait même pas de jugement définitif. Cependant la suppression du Conseil d'Etat a eu pour effet de priver les particuliers d'un recours juridictionnel contre les actes administratifs, recours qui malgré l'imperfection de son organisation représentait tout de même une garantie contre les abus de l'administration. Naturellement, si le Conseil d'Etat avait manifesté un peu plus d'indépendance et plus de courage dans ses solutions, il aurait sans doute représenté une haute autorité morale, tant aux yeux des particuliers que vis-à-vis de l'administration et ses décisions sans être définitives auraient pu avoir tout de même l'effet souhaité.

Par l'abolition du Conseil d'Etat s'écroule la première tentative du législateur, pour créer une juridiction spéciale, séparée et parallèle aux organes judiciaires : le tribunal administratif.

CHAPITRE II

Période de 1866 à 1905

La loi du 9 juillet 1866 élaborée en vertu de l'article 131 partage les différentes attributions appartenant au Conseil d'Etat. En ce qui concerne ces attributions juridictionnelles, cette loi prévoit que les affaires de nature contentieuse, soit en vertu de la loi constitutive, soit en vertu d'une loi spéciale, seront jugées par les tribunaux judiciaires selon les règles ordinaires. Déjà sous le régime de la loi de 1864, les décisions du Conseil d'Etat sur les recours des particuliers pour excès de pouvoir, avaient un caractère consultatif et ils n'avaient pas interdit aux particuliers la voie des tribunaux ordinaires. En vertu de la nouvelle loi le contentieux administratif est accordé aux tribunaux judiciaires selon le droit commun. Si le caractère de juge de droit commun des tribunaux en matière administrative pouvait être discuté, sous le régime du Conseil d'Etat, il résulte sans hésitation possible du système même de la loi de 1866. La question qui se pose est de savoir : quelles étaient les attributions de ces organes judiciaires en matière de contentieux administratif. L'article 8 de la loi de 1866 prévoit une compétence, conformément aux règles ordinaires. Or, il n'y a aucune disposition législative pouvant s'appliquer à la compétence des tribunaux ordinaires en matière administrative. A défaut des dispositions légales spéciales ceux-ci auraient-ils la possibilité de censurer les

actes administratifs et de prononcer leur annulation ? Par le fait même de l'application du principe de la séparation des pouvoirs, les organes du pouvoir judiciaire, n'ont pas la possibilité de censurer les actes du pouvoir exécutif, de décider leur annulation, leur suppression ou leur réforme. L'article 108 de l'ancien Code pénal roumain interdisait l'intrusion des Cours et tribunaux judiciaires dans les affaires administratives. Les particuliers ne pouvaient plus intenter de plaintes devant les tribunaux judiciaires, contre un acte administratif abusif, pour demander son annulation, même quand il s'agissait de l'atteinte à un droit. Mais le Tribunal pouvait refuser l'application d'un acte administratif illégal, par la voie de l'exception d'illégalité et pouvait accorder une indemnité aux particuliers qui avaient subi un préjudice sans prononcer l'annulation de l'acte. Cette compétence nouvelle a été déterminée, par voie jurisprudentielle, par l'application et l'interprétation des quelques textes législatifs, et de quelques principes généraux, n'ayant aucun lien direct avec la matière. En se basant sur l'article 385, al. 9 de l'ancien code pénal, qui d'ailleurs n'est que la reproduction de l'article 471 al. 15 du Code Pénal Français, le tribunal pouvait examiner, par voie d'exception, la légalité du règlement. La possibilité d'appréciation des actes administratifs par la voie d'exception était prévue par le législateur seulement en ce qui concerne les règlements municipaux ayant un caractère répressif. En dehors de l'extension donnée à l'article 385 du Code pénal ce droit résulte aussi pour le tribunal ordinaire du principe général disant qu'avant d'appliquer une règle juridique, on doit vérifier son existence même. A l'occasion de procès en dommages-intérêts intentés par les particuliers contre l'administration, les tribunaux ont été

obligés de rechercher par la voie de l'exception la légalité même de l'acte administratif. M. Mestre s'exprime ainsi à cet égard : « Sans doute, la séparation des pouvoirs interdit au juge d'annuler un acte administratif ou d'en contester l'opportunité ; mais la distinction entre judiciaire et exécutif ne doit pas lui faire oublier la suprématie de la loi. Sans doute, le juge doit respecter l'acte administratif, mais il doit d'abord obéir à la loi » (1).

Le Tribunal appréciant le préjudice causé par l'acte administratif illégal, pouvait accorder des dommages-intérêts conformément aux articles 998 et suivants, du Code civil, correspondant aux articles 1382 et suivants du Code civil français. Pendant cette période, le fondement légal de l'obligation provenant de la responsabilité de l'Etat était soustrait à ces articles du Code Civil (2). Le Tribunal ne pouvait donc annuler l'acte administratif illégal, mais seulement le rejeter le considérant comme inexistant. Le contentieux de l'annulation demeurait donc entre les mains de l'administration active. Les particuliers pour pouvoir obtenir l'annulation, la réforme ou la suspension d'un acte administratif d'autorité n'avaient à leur disposition que le recours gracieux ou le recours hiérarchique. En ce qui concerne les actes de gestion de caractère contractuel, ceux-ci pouvaient être amenés directement devant les tribunaux judiciaires, qui avaient l'entière compétence.

Après la suppression du Conseil d'Etat et la division de ses attributions, on peut dire qu'en matière administrative le seul juge est le tribunal judiciaire, dont la compé-

(1) Achille Mestre : *Recherches sur l'exception d'illégalité*. Revista de Drept public, Bucarest, an IV 1929, n° 1, p. 14.

(2) C. Rarincesco : *op. cit.*, p. 83.

tence se réduit au simple fait d'accorder des dommages, en vue de la réparation du préjudice causé par un acte administratif abusif.

Si l'annulation ou la réforme des actes administratifs sont de la compétence exclusive de l'administration par la voie du recours gracieux ou hiérarchique, dans cette période on voit apparaître des commissions, fonctionnant auprès d'un ministère. Ces commissions avaient des attributions juridictionnelles limitées à ces services publics et seulement pour des litiges en relation avec ceux-ci. Ainsi ces commissions administratives ont-elles été créées avec des attributions de contentieux fiscal, sanitaire, électoral, etc. Leurs décisions étaient dans la majorité des cas définitives. Ces commissions étaient composées par des membres de l'administration, qui ne pouvaient pas échapper à l'influence de leurs autorités hiérarchiques. Souvent les particuliers étaient jugés par défaut et n'avaient pas la possibilité de se défendre. Cependant contre ces décisions on accordait dans quelques cas le droit de recours aux instances judiciaires, mais seulement pour la forme (1). Ces commissions administratives n'avaient pas le caractère de véritables juridictions, car elles travaillaient sous l'influence immédiate des organes de l'administration active.

L'interdiction proclamée par l'article 130 de la Constitution modifiée en 1884, se réfère-t-elle exclusivement au Conseil d'Etat ou aussi à toute la justice administrative rendue par des juridictions spéciales ?

Dans cette période peut-on discuter un brusque changement dans la conception du législateur roumain ?

(1) M. Vărașu: *op. cit.*, p. 82.

Quelques-uns ont soutenu que le système de la justice administrative pendant cette période qui suit la suppression du Conseil d'Etat a subi l'influence du système belge, la Constitution de 1866 étant calquée presque entièrement sur la Constitution belge de 1831.

La constitution belge par les articles 92 et 93 donne aux tribunaux judiciaires la compétence exclusive pour juger les contestations ayant comme objet direct des droits civils ou politiques. L'article 93 prévoit tout spécialement, que tous les litiges qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux judiciaires sauf les exceptions établies par la loi.

Le législateur constituant belge, n'avait pas sans doute l'intention de reconnaître aux tribunaux judiciaires une compétence illimitée dans les contestations ayant pour objet des droits politiques (1). La Constitution belge réglemente dans l'article 106, l'exercice du droit de conflit. Le jugement est déféré à la Cour de Cassation.

L'article 93 autorisait la création des juridictions spéciales administratives pour connaître des affaires contentieuses. Ainsi le contentieux des élections, des impôts directs et du recrutement des milices étaient déferées aux députations permanentes des Conseils provinciaux. Par la même Constitution de 1831, est créée et organisée une Cour des Comptes.

La loi du 30 juillet 1881 en dessaisissant les députations provinciales de leurs attributions contentieuses, a généralisé la compétence des tribunaux judiciaires. Ceux-

(1) Stratis Andréadès : *Le Contentieux administratif des Etats modernes et la juridiction administrative en Grèce* 1932, p. 168.

(2) De Footz : *Le Droit administratif belge*, t. II, p. 313.

ci ne peuvent prononcer l'annulation ni même apporter aucune modification aux dispositions réglementaires illégales. Si l'acte est entaché d'illégalité, l'autorité judiciaire ne peut que refuser son application. L'annulation des actes administratifs ne peut être prononcée par aucun organe juridictionnel.

Les articles 92, 93 et 94 de la Constitution de 1831 qui constituaient la base du contentieux administratif belge, n'ont pas été reproduits par le législateur constituant roumain. En effet l'article 131 de la Constitution du 1^{er} juillet 1866 proclame que le Conseil d'Etat cessera d'exister dès que la loi prévoyant les autorités entre lesquelles seront partagées ses attributions, sera votée. L'article 8 de la loi sur le partage des différentes attributions du Conseil d'Etat du 12 juillet 1866, attribue aux tribunaux judiciaires les affaires de nature contentieuse qui étaient de la compétence du Conseil d'Etat, soit en vertu de sa loi constitutive soit en vertu d'une loi spéciale.

A la différence du système belge la compétence des tribunaux judiciaires sans être exclusive, est déterminée toutes les fois par une loi spéciale.

Les autres affaires de nature contentieuse, sont portées devant les autorités administratives. L'article 4 de la loi de 1866 autorisait les ministres, préfets et toute partie intéressée à intervenir dans les litiges « d'attribution administrative » toutes les fois qu'ils étaient portés devant les tribunaux judiciaires. Ils pouvaient demander que l'affaire soit envoyée à l'autorité compétente. L'article 3 prévoyait que la Cour de Cassation serait compétente pour décider sur les conflits d'attribution entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire.

Dans cette période on peut remarquer l'existence de certaines juridictions spéciales fonctionnant auprès des ministères ou des services publics.

C. Dissesco était d'avis que le contentieux administratif ne pouvait être attribué qu'exclusivement aux organes du pouvoir judiciaire proprement dit. A l'appui de ses opinions il invoquait le texte de l'article 130 de la Constitution de 1866 avec la modification de 1884 qui prévoyait que le Conseil d'Etat ne pourrait être rétabli avec les attributions de contentieux administratif. D'après la manière, dont le texte est rédigé, Dissesco prétend que le Copstituant « per a contrario », il aurait compris que le Conseil d'Etat sans attribution de contentieux administratif peut être rétabli. La prohibition édictée par ce texte proclame la compétence exclusive des tribunaux judiciaires.

Cette interprétation est contraire, à l'intention même du Constituant de 1866 et 1884, dont la seule préoccupation était l'abrogation du Conseil d'Etat et la prohibition de son rétablissement. Alors que par la loi de 1866 on a passé au partage des attributions de Conseil d'Etat, les affaires de nature contentieuse, ne pouvaient être attribuées qu'aux seuls organismes juridictionnels existant à ce moment, les tribunaux judiciaires. Par le caractère même de cette loi, ainsi que par la manière dont est rédigé l'article 8, nous voyons que le législateur n'a pas pensé un instant à l'organisation d'un système de justice administrative, quel qu'il fût et encore moins à attribuer une compétence exclusive aux tribunaux ordinaires avec l'exclusion pour l'avenir de n'importe quelles juridictions spéciales.

L'abolition du Conseil d'Etat n'a pas été la conséquence d'une lutte d'idées, mais seulement de considérations d'ordre politique qui ont mené à sa disparition.

L'article 130 de la Constitution de 1884, en état de projet a eu une autre rédaction : « Le Conseil d'Etat et le contentieux administratif ne pourront plus être rétablis ». Par le terme « Contentieux administratif » on entendait toute la justice administrative, partagée entre d'autres organes que ceux du pouvoir judiciaire (1). Il semble que le Constituant interdisait la création de certaines juridictions spéciales, séparées des tribunaux ordinaires, auxquelles on a attribué le contentieux administratif. Dans ce cas là on pouvait dire d'accord avec C. Dissesco, qu'il n'était plus question de l'interdiction du rétablissement du Conseil d'Etat, mais de proclamer la compétence exclusive des tribunaux judiciaires en matière administrative. Après des débats, le texte est modifié et acquiert sa rédaction définitive : « Le Conseil d'Etat ne peut pas être rétabli avec des attributions de contentieux administratif ».

Par la modification apportée, on a évité une confusion qui aurait pu avoir une influence considérable sur l'évolution du système du contentieux administratif roumain. A l'occasion des débats à l'Assemblée Constituante, D. M. Sturza, Président du gouvernement, donne le vrai sens de la modification du texte (2). « Si le Conseil d'Etat ne peut pas être rétabli, le contentieux administratif, qui existe toutefois et qui peut exister même en dehors du Conseil d'Etat ne peut pas être supprimé, car le contentieux administratif existe auprès du Ministère des Finances, quand il juge les contraventions relatives au monopole du tabac ; de même il existe au Ministère de la Guerre, etc. ».

(1) C. Rarincesco : *op. cit.*, p. 87.

(2) A. Degré, *op. cit.*, tome III, p. 547, voir C. Rarincesco, *op. cit.*, page 88.

Plus tard, A. Badereu, ministre de justice dans l'exposition des motifs de la loi du 1^{er} juillet 1905, discutant sur l'organisation du contentieux administratif dit : « l'organisation d'un tribunal administratif supérieur ne serait pas une création contraire à l'article 130 de la Constitution. Le législateur de 1866 a voulu seulement supprimer l'institution qui avait remplacé le Parlement après le Coup d'Etat. La création d'un tribunal administratif supérieur se limitant seulement au jugement des litiges, sans prendre de mesures administratives ne serait pas inconstitutionnelle et elle ne serait pas en contradiction avec l'article 130... ».

Dans le programme du gouvernement de 1899 on a même prévu la création auprès du ministère de l'Intérieur d'une juridiction suprême indépendante en matière administrative.

Malgré la désillusion qu'a produit le Conseil d'Etat, la conception d'une justice administrative a provoqué une vive réaction dans les esprits. Cette période est caractérisée par l'absence d'un contentieux en annulation. Les litiges d'ordre administratif sont déférés aux tribunaux judiciaires, qui jugent conformément aux règles de droit commun. Les particuliers lésés par un acte abusif de l'autorité ne pouvaient obtenir que des dommages-intérêts civils. La compétence des tribunaux ordinaires à défaut de textes précis du droit positif a été établie par la jurisprudence. Ainsi les tribunaux judiciaires se sont reconnus la compétence de juger les actes administratifs de gestion en statuant directement avec eux.

Les particuliers n'ayant plus à leur disposition le contentieux d'annulation, se sont trouvés dépourvus de garanties en face de l'administration. Les dommages-intérêts éventuels qu'ils pouvaient obtenir devant les tribunaux

ordinaires ne pouvaient leur donner satisfaction qu'en une faible mesure, alors qu'autrefois on pouvait poursuivre l'annulation de tout acte administratif même d'autorité.

Dans cette période apparaissent les commissions administratives avec des fonctions juridictionnelles, siégeant auprès des ministères ou de certains services publics. Ces commissions, étant dans un étroit rapport de dépendance vis-à-vis de l'administration, représentaient le type intermédiaire entre le tribunal administratif et le juge administrateur. C'est d'ailleurs de ce dernier qu'elle se rapprochait le plus.

CHAPITRE III

Période de 1905 à la Constitution de 1923

Par suite de la suppression du Conseil d'Etat, les particuliers n'ayant pas à leur disposition de contentieux d'annulation, se sont trouvés de nouveau dépourvus de garanties en face de l'administration. Les dommages-intérêts éventuels obtenus devant les tribunaux ordinaires leur donnaient une satisfaction bien moindre que celle à laquelle ils pouvaient prétendre lorsqu'ils poursuivaient l'annulation de l'acte administratif d'autorité.

La période qui s'ouvre en 1905 est marquée par les efforts qui furent faits pour organiser un système de contentieux administratif pouvant répondre à la nécessité de garantir les droits des particuliers envers l'Etat.

Particulièrement intéressants sont les arguments invoqués en faveur du contrôle juridictionnel, par le ministre Badereu du cabinet conservateur, dans l'exposé des motifs de la loi de 1905: « D'autres pays, disait-il, ont organisé des garanties contre l'interprétation erronée des lois et règlements par les fonctionnaires administratifs... Dans notre Etat, de date récente, des garanties à prendre seront d'autant plus nécessaires que l'on ne peut pas abandonner les droits et les intérêts des particuliers seulement à la conscience, à la capacité et au sens moral des fonctionnaires ».

Les quelques commissions administratives pourvues de fonctions juridictionnelles ne donnaient pas satisfaction. Par leur composition elles étaient trop rattachées aux ministères et aux services publics auprès desquels elles fonctionnaient. L'absence d'un contentieux d'annulation se faisait de plus en plus sentir. Mais le souvenir du Conseil d'Etat a empêché pendant longtemps la possibilité de création des tribunaux administratifs. Les tribunaux ordinaires, à défaut de textes positifs, refusaient de juger par la voie d'un recours principal les actes administratifs d'autorité, de les annuler ou de les réformer. Même si l'on avait admis que ces tribunaux avaient le droit de juger la légalité de ces actes avec toutes les conséquences qu'un pareil droit peut entraîner, cela n'aurait pas été satisfaisant du point de vue de la technique juridique. Le législateur pour répondre au sentiment de confiance traditionnel dans les juges judiciaires et pour écarter les inconvénients de principe et de technique, a confié le contentieux administratif à un organe du pouvoir judiciaire, mais à un organe dont les attributions furent élargies par des dispositions législatives spéciales.

L'organisation du contentieux administratif dans cette période fut faite par les lois de réorganisation de la Haute Cour de Cassation et Justice du 1^{er} juillet 1905, du 25 mars 1910 et du 17 février 1912.

SECTION I

SYSTÈME DE LA LOI DU 1^{er} JUILLET 1905

Par la loi sur l'organisation de la Haute Cour de Cassation et Justice du 1^{er} juillet 1905, fut organisé le contentieux de l'annulation attribué à une 3^e section de la Cour

créée par cette loi. Ainsi se trouve accordé aux particuliers le droit d'attaquer directement devant la 3^e section de la Cour de Cassation par la voie d'un recours principal les actes d'administration illégaux et de demander leur annulation en prouvant l'atteinte à un droit. Pour la lésion d'un simple intérêt, on ne pouvait pas se servir librement de la voie de recours organisé par cette loi.

Les particuliers ne pouvaient diriger un recours que contre les actes administratifs d'autorité prévus par la loi :

a) Contre les décisions prises par les Conseils communaux ou départementaux, dans le cas où l'on demande d'inscrire dans le budget de la commune ou du département une dette certaine, liquide et exigible.

b) Contre les règlements et ordonnances émanant du pouvoir central, départemental, communal ou autres autorités publiques pris en infraction à la loi mis à part les actes de gouvernement.

c) Les recours formés par des fonctionnaires inamovibles, nommés légalement, qui seraient remplacés, transférés ou mis à la retraite contrairement à la loi.

d) Contre les décisions et les ordonnances des préfets, maires et autres autorités publiques, par lesquelles un patrimoine privé serait lésé ; de même le recours contre le refus de ces autorités de donner satisfaction à une demande relative à un droit de cette nature.

Le législateur n'ouvre donc ce recours que contre certains actes au nombre de 6. Afin que les particuliers n'abusent pas de la création de ce recours le législateur a préféré pour la détermination de la compétence le système de l'énumération, même avec le risque d'une énumération incomplète. Il s'ensuit que la Cour de Cassation doit se prononcer sur deux ordres d'actes administratifs, que la

loi divise en deux catégories : 1) Les actes dont on demande l'annulation en se basant sur l'illégalité qui résulte de l'acte attaqué ; dans ce cas là, la Cour de Cassation prononcerait l'annulation avec effet relatif aux parties en litige. 2) Les actes reconnus illégaux, par la constatation de l'inexactitude des faits sur lesquels s'est appuyée l'administration pour leur élaboration. Dans ce cas la Cour ordonnera à l'autorité administrative de refaire l'acte dans un sens opposé, la Cour de Cassation ne pouvant pas se substituer à l'administration. Des sanctions sont prévues pour assurer le respect des décisions : ainsi la loi établit la responsabilité de l'administrateur, pour le fait de ne pas exécuter immédiatement la décision de la Cour ; il est personnellement passible de dommages envers la partie lésée. L'acte ne peut être attaqué que du point de vue de sa légalité et son annulation n'a qu'un effet relatif. Les particuliers ne peuvent demander à la fois l'annulation de l'acte et des dommages-intérêts. Pour être dédommagés en se fondant sur le préjudice causé par l'acte administratif illégal, ils n'ont d'autres moyens que de s'adresser aux tribunaux ordinaires, comme auparavant.

La création de la 3^e section de la Cour de Cassation avec des attributions de contentieux administratif a été considérée comme contraire à la Constitution, et comme contrevenant tant au principe de la séparation des pouvoirs, qu'à l'article 130 de la Constitution de 1884 qui prévoyait la prohibition du rétablissement d'un Conseil d'Etat.

On a objecté en effet, que la Cour de Cassation étant un organe du pouvoir judiciaire ne pouvait mettre en discussion les actes de l'autorité administrative, sans risquer d'empiéter sur les attributions d'un autre pouvoir de l'Etat. Cette objection est fondée sur l'interprétation erronée du

principe de la séparation des pouvoirs. La séparation des pouvoirs organisée dans l'Etat, n'est pas absolue ; il existe entre eux des points de contact par la collaboration et le contrôle réciproque. Selon l'expression de M. Mestre : « Il ne suffit pas en effet — besogne purement négative — de tracer les frontières qui limiteront l'empire de ces puissances ; il faut encore et surtout les faire vivre ensemble, en les faisant coopérer au bien commun » (1).

On a encore objecté que par l'établissement de la 3^e section de la Cour de Cassation, on créait un tribunal extraordinaire, par le droit qu'on lui avait accordé, de connaître des litiges soustraits à toutes les autres instances judiciaires. Or, l'article 104 de la Constitution interdit la création de tribunaux extraordinaires. L'attribution de la justice administrative à la 3^e section de la Cour de Cassation n'aurait pas été autre chose que la création d'un Tribunal administratif : la réédition du Conseil d'Etat prohibé par l'article 130 de la Constitution de 1884. Cette opinion repose elle aussi sur un fondement erroné car elle fait une confusion. La discussion sur l'interprétation de l'article 130 ne peut pas s'appliquer ici car la 3^e section de la Cour de Cassation n'est pas un véritable tribunal administratif. La nouvelle section fait partie intégrante de la Cour de Cassation, juridiction suprême du pays ; il n'y a aucune différence avec les deux autres sections en ce qui concerne le recrutement de ses membres, son organisation et son fonctionnement. L'article 5 de la loi sur la Cour de Cassation de 1905 attribue également à la 3^e section, en dehors de ses attributions en matière de contentieux administratif,

(1) Achille Mestre : *Recherches sur l'exception d'illégalité*. Revista de Drept Public. An IV, n^o 1, 1929, p. 5.

le jugement des recours en matière commerciale et d'autres recours. Ceci dénote sans discussion possible que la compétence de la 3^e section de la Cour de Cassation est sans aucun doute une compétence judiciaire (1).

Certains ont soutenu que, du moment que les tribunaux judiciaires avaient de la compétence en matière de contentieux administratif, il suffisait d'étendre les attributions de ces organes en leur donnant également le contentieux de l'annulation, sans recourir à des innovations.

Mais ce qui a déterminé le législateur à créer une nouvelle section auprès de la Cour de Cassation avec des attributions de contentieux administratif, ce sont des considérations de technique juridique.

Reconnaître aux tribunaux ordinaires le droit de juger les actes administratifs d'autorité d'après le droit commun, ce serait retarder la solution de l'acte administratif, qui par sa nature même doit pouvoir être exécuté rapidement. En outre l'annulation des actes d'autorité par les tribunaux, d'un degré inférieur diminuerait le prestige des autorités administratives locales. De plus les juges de ces tribunaux pourraient être influencés dans leurs décisions par différentes circonstances de caractère local. On a objecté que tous ces inconvénients peuvent être supprimés par le fait que toutes les sentences des tribunaux viendront un jour par voie de recours devant la Cour de Cassation. Cette objection n'est pas fondée par ce que les questions de fait échapperaient ainsi au contrôle de la Cour de Cassation, le contentieux d'annulation des actes administratifs d'auto-

(1) C. Dissesco : *Le rapport au Sénat du Comité des délégués sur la loi du 1^{er} juillet 1905.*

rité appartiendrait aux seuls tribunaux (1). De plus le recours contre la sentence des tribunaux retarderait la solution du litige, lequel en matière administrative doit avoir une solution rapide. Une procédure si longue nécessiterait des dépenses ce qui dans de nombreux cas serait un obstacle pour les personnes lésées par l'acte de l'autorité.

La troisième section de la Cour de Cassation, bien qu'elle ne fut pas composée, selon le système de la loi de 1905, de juges spécialisés en matière administrative, présentait néanmoins grâce à la profonde connaissance des principes généraux du droit et à la mentalité acquise par ses membres au cours d'une longue pratique, une garantie de plus dans l'exercice du contentieux administratif.

Le système de contentieux administratif tel qu'il était organisé par la loi sur la réorganisation de la Haute Cour de Cassation, et de la Justice du 1^{er} juillet 1905, présente donc les caractères suivants :

Le recours contre les actes de l'autorité est ouvert seulement pour un droit lésé ; les intérêts directs et personnels lésés ne donnent pas lieu à un recours.

Ne peuvent être attaqués par le recours que les actes énumérés par la loi.

Le recours en annulation tend au rétablissement de l'état de légalité ; il s'adresse directement à la 3^e section de la Cour de Cassation, qui ne peut prononcer que l'annulation ou la confirmation de l'acte.

La décision de la Cour de Cassation ne produit pas d'effets *erga omnes* ; elle a le caractère de relativité comme

(1) Paul Negulesco : *Le rapport à la Chambre du Comité des délégués sur la loi du 1^{er} juillet 1905*.

n'importe quelle autre décision judiciaire. La Cour de Cassation ne peut se prononcer que sur l'annulation de l'acte illégal, et pour les dommages qui en résultent, le particulier lésé, peut les obtenir par la voie d'une action, conformément au droit commun devant les tribunaux judiciaires.

Ce régime, dans lequel le contentieux de l'annulation appartient au pouvoir judiciaire, n'a duré que quelques années ; il fut abrogé par la loi de réorganisation de la Cour de Cassation du 25 mars 1910.

SECTION II

LA LOI DU 25 MARS 1910

La loi sur la réorganisation de la Cour de Cassation du 25 mars 1910 supprime les attributions de contentieux administratif de la 3^e section, et revient au régime antérieur.

Le particulier lésé dans un de ses droits, ne peut plus demander l'annulation de l'acte illégal, il a seulement à sa disposition la voie d'une action en dommages pour le préjudice subi, l'acte administratif continuant à exister.

L'article 74 de cette loi prévoit que les litiges entre les particuliers et l'Etat, les départements, les communes ou autres autorités publiques, pour la lésion aux droits des particuliers, résultant des actes administratifs d'autorité, seront de la compétence des tribunaux judiciaires de droit commun. Dans le même texte sont prévues certaines dispositions pour accélérer le jugement de ces litiges abrégant les délais d'appel et de recours, ainsi que le délai de rédaction des décisions.

Dans la période qui va du 25 mars 1910 jusqu'au 17 février 1912, l'article 74 de cette loi est le seul texte qui traite des moyens à accorder aux particuliers lésés dans leurs droits par les actes des autorités. L'inconstitutionnalité des textes de la loi de 1905 concernant la création de la III^e section de la Cour de Cassation, avec des attributions de contentieux administratif, déduite de l'art. 130 de la Constitution de 1884 et du principe de la séparation des pouvoirs, paraît-il qu'elle avait motivé le retour au régime juridique antérieur. En réalité, le fait d'avoir retiré à la Cour de Cassation ses attributions de contentieux administratif, était déterminé par de simples motifs d'ordre politique. Le parti libéral alors au pouvoir, et qui a combattu la loi de 1905, élaborée par le parti conservateur, considérait le droit pour les organismes judiciaires de censurer les actes des administrateurs comme une atteinte portée à leur prestige.

SECTION III

LA LOI DU 17 FEVRIER 1912

Par la loi du 17 février 1912 sur la Cour de Cassation et de Justice, le Contentieux administratif fut de nouveau attribué à la III^e section de la Cour de Cassation. Mais dans le nouveau système créé par cette loi, le particulier n'a plus le droit de demander l'annulation de l'acte administratif d'autorité. La Cour de Cassation examinant l'acte attaqué, peut seulement constater et proclamer que cet acte est fait de façon à respecter les dispositions légales. Constatant l'illégalité de l'acte, elle peut inviter l'autorité administrative à l'annuler ou à le modifier. Si l'administration dans un délai de 30 jours ne donne pas suite à la décision, la

Cour de Cassation peut la condamner à des dommages comminatoires pour chaque jour de retard. L'Administration aura à son tour une action contre l'administrateur récalcitrant, pour toute la somme payée à titre de dommages comminatoires.

La III^e section aura compétence pour juger les recours des particuliers, qui prétendent être lésés dans leurs droits, par un acte administratif d'autorité fait en violation de la loi ; de même pour les recours contre le refus des autorités administratives de leur donner satisfaction. La loi excepte les actes du gouvernement et les actes concernant l'exercice de la tutelle administrative et du contrôle hiérarchique. L'effet des décisions est relatif.

Les dommages-intérêts que les particuliers pourraient réclamer, comme conséquence de l'annulation des actes administratifs d'autorité, ne peuvent pas être accordés par la Cour de Cassation. Ils seront réclamés par les intéressés à la Cour d'Appel et les demandes les concernant seront jugées d'urgence et avec la possibilité d'un recours en cassation dans le délai et la forme ordinaire. Le législateur prévoit aussi que les tribunaux ordinaires ne peuvent se prononcer sur l'illégalité d'un acte administratif d'autorité que par la voie de l'exception d'illégalité.

Cette loi comme celle de 1905 est l'œuvre du parti conservateur. La loi de 1905 qui a créé un contentieux administratif attribué à la Cour de Cassation fut abrogée en 1910, malgré son caractère démocratique, par le Parti Libéral sous prétexte d'inconstitutionnalité. Dans le système de la loi de 1912 on a cherché à éviter autant que possible des objections qui auraient pu être soulevées concernant l'atteinte du principe de séparation des pouvoirs. On a voulu que cette loi ne subisse pas le destin de la loi de 1905.

Ainsi la Cour de Cassation n'a plus le droit de prononcer l'annulation des actes administratifs illégaux, mais seulement de s'en tenir à une déclaration de principe, à une constatation d'un état d'illégalité ; elle invite l'Administration à revenir à la légalité. Au point de vue des effets de la décision rendue le régime de la loi de 1912 garantit une exécution plus rapide par la voie des dommages comminatoires, que la loi de 1905 ; celle-ci ne permettait aux particuliers qu'une demande en dommages-intérêts devant les tribunaux ordinaires selon le droit commun, contre l'administration qui refusait d'exécuter la décision de la Cour de Cassation.

Dans le système de la loi de 1905, la compétence de la Cour de Cassation en matière de contentieux administratif était prévu par voie d'énumération ; dans le régime créé par la loi de 1912 la compétence est déterminée par une clause générale. Le recours peut être intenté par quiconque se prétend lésé dans ses droits par un acte administratif d'autorité, fait en violation des lois et des règlements. La Cour de Cassation, acquiert ainsi une compétence multiple et générale en matière de contentieux administratif.

Par cette loi se trouve aussi organisé un contentieux de pleine juridiction, pour le cas où l'administration refuse de donner une solution aux demandes des particuliers concernant un droit. Dans ce cas la Cour de Cassation jugera en somme la demande non satisfaite et si elle juge le refus illégal et le déclare comme tel, elle aura le droit d'inviter l'administration à satisfaire le demandeur. En ce qui concerne l'action en dommages-intérêts, comme conséquence de la déclaration d'illégalité de l'acte de l'autorité, la loi établit la compétence de la Cour d'Appel avec recours à la Cour de Cassation. L'intention primitive du législateur

était que le taux de l'indemnité puisse être examiné par la Cour de Cassation, en même temps qu'elle donnerait son avis sur la légalité de l'acte donnant ainsi aux particuliers lésés dans leurs intérêts le maximum de satisfaction au point de vue de la célérité. Mais on a renoncé à cette solution parce que la suppression des degrés de juridiction aurait pu constituer une indiscutable *inelegantia juris* (1).

La loi prévoit seulement la possibilité d'une action en dommages-intérêts, résultant d'un acte déclaré illégal par la Cour de Cassation. Elle ne prévoit aucune disposition concernant une telle action, lorsque le particulier lésé ne s'adresse pas préalablement à la Cour de Cassation pour que l'acte illégal soit examiné et jugé en conséquence. Par le fait même que la loi n'examine pas cette situation, on en déduit que la loi de 1912 maintient la compétence des tribunaux judiciaires telle qu'elle existait dans les systèmes antérieurs. Cette interprétation a d'ailleurs été confirmée par la jurisprudence (2).

(1) Michail G. Cantacuzino: *L'Exposé des motifs de la loi du 17 février 1912*.

(2) C. Rarincesco: *op. cit.*, p. 95.

CHAPITRE IV

La période actuelle

SECTION I

LA CONSTITUTION DE 1923

Les lois antérieures qui avaient attribué aux organes du pouvoir judiciaire l'exercice du contentieux administratif avaient soulevé entre autres abjections, celle de l'inconstitutionnalité.

L'annulation des actes administratifs par les tribunaux judiciaires était considérée comme une violation du principe de la séparation des pouvoirs. Le contrôle des actes administratifs de l'autorité par le pouvoir judiciaire était regardé par les hommes politiques de ce temps comme une limitation à leur pouvoir de gouverner.

L'existence du contentieux administratif était fonction des intérêts des partis qui se succédaient au pouvoir. Pour éviter cette difficulté d'ordre constitutionnel en apparence seulement, le législateur de 1912 avait été contraint de réduire le droit d'annulation déféré à la Cour de Cassation à une simple déclaration d'illégalité. Le législateur constituant de 1923 s'est proposé de consacrer la stabilité de cette institution qui s'était montrée indispensable, en l'inscrivant dans l'article 107 du pacte fondamental.

Les raisons qui ont conduit à l'abolition du Conseil d'Etat ont influencé dans une grande mesure l'entière évolution du contentieux administratif en Roumanie. La Constitution du 28 mars 1923 dans son article 107, 1^{er} alinéa, prévoit que l'on ne pourra créer « d'autorités spéciales de n'importe quel ordre avec des attributions de contentieux administratif ». Par cette disposition, le Constituant a-t-il entendu formuler une interdiction générale concernant les juridictions qui ne font pas partie du cadre du pouvoir judiciaire ? (1)

D'après la manière dont le texte est rédigé, on peut affirmer que l'intention du législateur était de rééditer purement et simplement les dispositions de la Constitution antérieure concernant le Conseil d'Etat sans entamer le problème de la justice administrative.

Nous avons vu que le Conseil d'Etat était attaché au Pouvoir exécutif, ses décisions n'ayant pas l'autorité de la chose jugée, mais étant de simples avis soumis au gouvernement pour confirmation. Ses membres étaient nommés et révoqués sur décret du Prince. Il n'était pas un tribunal administratif ; il n'était qu'un donneur d'avis. Le Conseil d'Etat exerçait la justice retenue.

Avant comme après, la Constitution de 1923, bien que le pacte fondamental de 1866 avec la modification de 1884 eut expressément prévu l'interdiction d'un rétablissement du Conseil d'Etat, on peut observer l'existence de nombreuses juridictions administratives ayant une compétence spéciale et limitée au contentieux d'un service public ; ces juridictions spéciales n'ont jamais été mises en discus-

(1) Pierre Lampué : *Le régime roumain du contentieux administratif*. Revue Générale d'administration, 1928, p. 440.

sion et dans tous les cas, la Cour de Cassation s'est prononcée pour leur constitutionnalité. Si, la Constitution de 1923 avait entendu par l'expression « les autorités de toute nature » les juridictions autres que les organes du pouvoir judiciaire, toutes ces juridictions spéciales auraient certainement été considérées comme inconstitutionnelles. L'alinéa 1 de l'article 107 a voulu empêcher toute possibilité d'immixtion de la part de l'administration active dans les attributions du contentieux administratif. Nous estimons que c'est la seule interprétation qui puisse être donnée à ce texte. Le Constituant répondant à un sentiment de confiance devenu traditionnel, a confié l'exercice du contentieux administratif au pouvoir judiciaire. L'alinéa 2 de l'article 107, prévoit que l'organisation se fera par une loi spéciale, accordant ainsi au législateur ordinaire l'application des textes constitutionnels qui réglementent cette institution. Ainsi devant les tribunaux de contentieux administratif, ne peuvent porter plainte que les particuliers lésés dans leurs droits, soit par un acte d'autorité, soit par un acte de gestion en violation des lois et des règlements soit par le mauvais vouloir des autorités pour satisfaire à une demande relative à un droit. Dans le dernier alinéa du même article 107, on excepte les actes de gouvernement et les actes de commandement à caractère militaire. Les organes du pouvoir judiciaire peuvent annuler l'acte illégal et accorder des dommages-intérêts civils jusqu'à la date de rétablissement du droit lésé. Ils ont aussi compétence pour juger les demandes en indemnité, soit contre les autorités administratives appelées en justice, soit contre le fonctionnaire coupable.

D'après l'examen des dispositions de l'article 107, nous pouvons distinguer certains caractères essentiels du con-

tentieux administratif, tel qu'il était organisé par la Constitution de 1923:

Après la suppression du Conseil d'Etat, toutes ses attributions ont été confiées aux tribunaux judiciaires qui appliquaient les dispositions du droit commun. Ceux-ci ne pouvaient prononcer l'annulation des actes administratifs illégaux, mais pouvaient refuser de les appliquer par la voie de l'exception d'illégalité, accordant des réparations aux particuliers pour les dommages subis. L'absence d'un contentieux d'annulation se faisait de plus en plus sentir, les particuliers n'ayant à leur disposition pour se défendre contre les abus de l'autorité, que la voie des recours administratifs. En même temps que la préoccupation d'organiser le contentieux administratif, a été posé le problème des juridictions qui seront appelées à l'exercer.

Le fonctionnement défectueux du Conseil d'Etat ainsi que l'interdiction de son rétablissement d'une part et la confiance dont jouissaient les juges judiciaires d'autre part, ont mis hors discussion le problème des tribunaux administratifs. Tant dans le régime de la loi de 1905 que dans celui de la loi de 1912, le contentieux administratif est attribué à la 3^e section de la Cour de Cassation. La Constitution de 1923 consacre le système antérieur, accordant une compétence générale en cette matière aux organes du pouvoir judiciaire sans exclure les tribunaux administratifs spéciaux, créés par des lois spéciales (1).

L'article 116 du pacte fondamental prévoit même le fonctionnement de la Cour des Comptes.

L'article 107 prévoit de même que les juridictions du

(1) E. Poulopol: La justice administrative roumaine. *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1931, p. 512.

contentieux administratif ne peuvent annuler les actes illégaux et accorder des réparations civiles, que dans le seul cas où les particuliers font la preuve de la lésion d'un droit. La Constitution de 1923 admet le système des lois de 1905 et 1912, d'après lesquelles les actions relatives au contentieux administratif ne peuvent être exercées que par celui qui était lésé dans ses droits propres, c'est-à-dire des droits subjectifs ou personnels (1). En France la voie de la justice administrative est ouverte tant pour les droits que pour les intérêts lésés. Le Constituant roumain, lui, consacre le système des lois antérieures, organisant seulement le contentieux des atteintes portées aux droits subjectifs ; il ne prévoit en aucune façon celui des atteintes portées à la légalité envisagée objectivement. On pourrait soutenir que, dans son intention il prétendait abolir le contentieux des intérêts lésés ? Le recours en annulation, fondé sur la lésion de certains intérêts directs et personnels, n'était pas connu sous le régime antérieur. Il était de la compétence des organes de l'administration par la voie des recours administratifs. La Constitution de 1923 n'a pas poursuivi la réforme du système du contentieux administratif, lors de l'inscription de cette institution dans le pacte fondamental, il a voulu seulement lui accorder la stabilité, en la protégeant contre les modifications répétées que pourrait apporter le législateur ordinaire. Si le contentieux des intérêts lésés n'a pas été prévu par les lois de 1905 et de 1912, cela ne signifie pas que le Constituant ait retiré au législateur ordinaire toute possibilité de réglementer pour l'avenir le recours pour excès de pouvoir (2). En effet, la loi de

(1) Paul Negulesco, *op. cit.*, p. 465.

(2) C. Rarincesco : *op. cit.*, p. 100.

1933, confie aux Cours Administratives l'exercice d'un contentieux de l'annulation pour tous les actes de l'administration locale.

La distinction des actes administratifs en actes d'autorité et actes de gestion a été proclamée pour la première fois dans la loi 1905, maintenue par les lois de 1910 et 1912.

La Constitution de 1923 consacre cette division qui correspond à une théorie depuis longtemps abandonnée en France. Nous verrons dans un des chapitres suivants (2) l'importance accordée à cette distinction dans le système du contentieux administratif roumain.

L'article 107 dans l'alinéa final, met à part les actes de gouvernement et les actes de commandement de caractère militaire. La loi de 1905 comme la loi de 1912 excepte des actes administratifs d'autorité, les actes de gouvernement. Si la loi de 1905 prévoit seulement ces actes sans donner un critérium qui permette de les reconnaître, le législateur de 1912 essaye d'en donner une définition. L'acte de gouvernement serait une mesure prise pour la protection d'un intérêt général et concernant l'ordre public, la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, ou les autres nécessités d'ordre supérieur (art. 5 lit f.). Par le fait même que ces actes sont accomplis dans un but d'intérêt général, ayant un caractère politique, le législateur a considéré l'Etat exonéré de tout contrôle de la part des tribunaux. Les actes de gouvernement, sont opposés aux actes administratifs qui doivent être élaborés conformément aux lois et règlements et soumis au contrôle juridictionnel.

(1) Sur la division des actes administratifs voir dans la II^e partie sur les Cours Administratives, chapitre IV, section II.

Le manque de précision de cette définition a déterminé la loi à essayer d'y suppléer par une énumération des actes de gouvernement. C'est ainsi qu'une déclaration de l'état de siège, l'exécution et l'interprétation des traités et des conventions diplomatiques passés avec les Etats étrangers, les mesures contre les épidémies et épizooties, l'inondation etc. et « autres actes de même nature » sont prévus par la loi de 1912 comme des actes de gouvernement.

Outre le fait que le législateur adopte la théorie qui détermine les actes de gouvernement par leur nature (1) ce qui est très criticable, il commet encore l'erreur de faire une énumération énonciative, élargissant ainsi le champ de discussion relatif à certains actes de l'Administration (2).

La Constitution reconnaissant l'existence des actes de gouvernement comme exclus du contrôle judiciaire, se garde de leur donner une définition.

La notion de l'acte de commandement à caractère militaire fait son apparition pour la première fois dans notre système législatif dans la Constitution de 1923 (3) ; comme pour les actes de gouvernement, le législateur constituant ne donne aucune précision en ce qui concerne ces actes.

Les articles 99 et 107 proclament le principe de la responsabilité de l'Etat découlant des actes administratifs. Ainsi toute partie lésée par un décret ou une disposition signée ou contresignée par un Ministre et qui viole un texte expresse de la Constitution, peut demander à l'Etat conformément au droit commun, une indemnisation en

(1) Dareste: *La justice administrative*, 2^e éd., p. 218.

(2) Anibal Teodoresco: *op. cit.*, p. 423.

(3) Mihail Jorgulesco: *Contenciosul actelor administrative de autoritate*, 1928, p. 148.

argent pour le préjudice causé (art. 99). Ce principe était d'ailleurs inscrit dans la Constitution et dans les lois antérieures. Le pacte fondamental de 1923 étend le droit pour le particulier d'être dédommagé chaque fois qu'il est lésé dans ses droits par un acte d'autorité ou un acte de gestion, accompli en violation des lois et des règlements, soit par le mauvais vouloir des autorités à la satisfaction d'une demande concernant un de ses droits.

Les instances de contentieux administratif peuvent prononcer des dommages-intérêts civils tant contre les autorités administratives que contre les fonctionnaires coupables. La formule générale utilisée par le Constituant dans l'alinéa 4 de l'article 107, donne la possibilité aux particuliers lésés dans leurs droits de formuler des prétentions à un dédommagement soit contre les fonctionnaires, soit contre l'autorité, soit contre les deux par la même demande.

SECTION II

LA LOI DE 1925

La loi du 23 décembre 1925 appliquant les dispositions du pacte fondamental, organise le contentieux administratif uniquement dans le cadre du pouvoir judiciaire. A la différence des lois antérieures, la Cour d'Appel joue le rôle de juge de premier degré, la Cour de Cassation Chambre III, statuant comme tribunal de cassation. Lorsque le pourvoi introduit contre la décision de la Cour d'Appel est déclaré recevable par la Haute Cour, celle-ci peut évoquer le fond de l'affaire, et statuer comme juge de fond.

Pour bien faire comprendre la position actuelle du contentieux administratif roumain, dont l'organisation est

bien complexe, il faut indiquer quelques traits caractéristiques de la réforme accomplie par le législateur de 1925. L'article 107, alinéa 3 de la Constitution de 1923, qui opère une classification des actes administratifs, en actes d'autorité et actes de gestion, n'établit aucune différence entre ces actes, quant au contrôle juridictionnel auquel ils seront soumis. Voici le texte : « Celui qui se prétend lésé dans ses droits, soit par un acte administratif d'autorité, soit par un acte de gestion fait en violation des lois et règlements, soit par la mauvaise volonté des autorités de répondre à une demande concernant un droit, peut introduire une demande devant les tribunaux judiciaires pour la reconnaissance de ses droits ». Aux termes de cet article, il n'y a aucun doute que seuls les tribunaux judiciaires, sont appelés à connaître des actes administratifs, qu'il s'agisse d'actes d'autorité ou d'actes de gestion. Cette division des actes administratifs en actes d'autorité et actes de gestion a été considérée par la loi de 1925 comme un élément fondamental de l'organisation du contentieux administratif roumain. Par l'effet de cette loi, seuls les actes administratifs d'autorité seront de la compétence des Cours d'Appel statuant d'après certaines règles spéciales ; les actes de gestion ne pourront être attaqués que devant les tribunaux judiciaires, conformément aux règles de droit commun.

Il est à remarquer qu'aux termes de l'article 107 de la Constitution de 1923, le juge de droit commun en matière de contentieux administratif reste les tribunaux judiciaires, les Cours d'Appel ayant des attributions nettement délimitées par la loi spéciale de 1925.

Les dispositions de l'article 10, alinéa 3 de la Constitution de 1923 portent également atteinte à la compétence de la Cour de Cassation chambre III laquelle dans les sys-

tèmes du contentieux administratif organisés par les lois de 1905 et de 1912 était seule compétente en matière administrative. Le législateur constituant a voulu faciliter au maximum les possibilités des particuliers lésés dans leurs droits, de se pourvoir contre les actes abusifs de l'administration. Le regretté Marzesco, alors ministre de justice, s'exprimait à cet égard dans l'exposé des motifs de la loi de 1925 ainsi : « Le contentieux en annulation a été donné depuis 1866, à la suite de certaines circonstances politiques, sur lesquelles ils nous paraît inutile d'insister, au pouvoir judiciaire et spécialement, dans ces derniers temps, directement à la Haute Cour de Cassation, fonctionnant ainsi dans des conditions presque satisfaisantes. La nouvelle Constitution, dans les articles 98, 99 et 107 a cherché à donner une plus grande extension au contentieux administratif, dans le seul but de faciliter aux parties lésées, l'exercice de leur droit de se plaindre des abus de l'administration. La constitution de 1923 en donnant aux parties la possibilité d'introduire les demandes tendant à la reconnaissance de leurs droits, devant les tribunaux judiciaires et en donnant aux organes du pouvoir judiciaire compétence pour connaître de ces demandes, a par là même supprimé la compétence exclusive de la Haute Cour ».

Nous nous rappelons que les raisons qui avaient déterminé le législateur de 1905 à accorder le contentieux administratif à la Cour de Cassation, Chambre III, étaient surtout des raisons de technique judiciaire. On avait fait valoir alors le caractère urgent de la solution des litiges d'ordre administratif et l'importance des frais qu'entraînerait une procédure trop longue, lesquels frais auraient constitué une entrave pour les particuliers lésés qui auraient voulu se plaindre des abus de l'administration. Le législateur de

1925 en conférant aux Cours d'Appel l'exercice du contentieux administratif en premier ressort, avait par là adopté une solution intermédiaire. Aux termes de l'article 4, les requêtes seront introduites devant la Cour d'Appel du domicile du demandeur. Toutes les fois que le défendeur sera un ministère ou toute autre administration centrale, le demandeur pourra s'adresser directement à la Cour d'Appel de Bucarest, la disposition de compétence *ratione loci* prévue par l'article 4 étant édictée uniquement en sa faveur.

Aux termes de l'article 1 de la loi de 1925, ne peuvent former recours devant les cours d'appel que ceux qui ont été lésés dans un de leurs droits par un acte administratif d'autorité pris en violation des lois ou règlements.

Il nous faut examiner les conditions de recevabilité des recours dans le système organisé par la loi de 1925, quant à la nature de l'acte attaqué, de la qualité du requérant, des formes et délais, et de l'inexistence d'un recours parallèle.

Seront recevables devant la Cour d'Appel tous les recours formés contre les actes administratifs d'autorité, ayant un caractère exécutoire. Les actes ayant seulement un caractère préparatoire, ne pourront être attaqués qu'en même temps que l'acte définitif. (Sur cette question nous aurons l'occasion d'insister davantage à propos du recours pour excès de pouvoir devant les Cours administratives). Les actes de gestion sont de la compétence exclusive des tribunaux judiciaires de droit commun.

La division des actes administratifs en actes d'autorité et actes de gestion a donné l'occasion à de nombreuses difficultés devant les tribunaux en ce qui concerne la détermination de leur compétence. Finalement la Cour de Cassation adoptant le point de vue de la doctrine, s'est rattachée plutôt à un critère d'ordre formel qu'à la nature profonde

des actes. Elle a considéré l'acte administratif d'autorité comme une manifestation unilatérale de volonté tandis que l'acte de gestion contient un accord de volonté de l'administration et des particuliers, et revêt toujours la forme d'un acte contractuel. Toutes les fois que la Cour d'Appel se trouvera en présence d'un recours formé contre un acte de gestion, elle lui opposera une fin de non recevoir.

La Cour d'Appel peut également opposer des fins de non recevoir tenant de la nature de l'acte. En effet, aux termes de l'article 2 de la loi de 1925, les actes de gouvernement et les actes de commandement de caractère militaire sont soustraits au contentieux administratif. Suivant l'article 3 échappent également à tout contrôle judiciaire, les actes relatifs à l'exercice de la tutelle administrative et du contrôle hiérarchique, les décisions prononcées par les conseils disciplinaires et déclarées définitives et exécutoires par la loi sur le statut de fonctionnaires publics ou par d'autres lois ; les actes administratifs d'autorité aussi bien que les actes de gestion accomplis par le Président du Sénat ou par le Président de la Chambre des Députés, lesquels seront soumis au contrôle exclusif de l'assemblée plénière du Corps législatif qu'ils président. L'alinéa 4 du même article prévoit que parmi les actes de l'autorité militaire, seuls les décrets de mise à la retraite pourront être attaqués et uniquement dans le cas où il s'agira du montant de la pension de retraite.

La catégorie la plus importante d'actes administratifs d'autorité soustraits à tout contrôle judiciaire, est sans doute celle des actes de gouvernement. Le manque de précision qui résultait de la définition donnée par le législateur de 1912 de l'acte de gouvernement, persiste dans la définition contenue dans l'article 2 de la loi de 1925, bien

qu'il l'ait fait suivre d'une longue énumération de ces actes à titre d'exemple. Voici comment s'exprime cet article : « On entend par actes de gouvernement toutes les mesures prises pour la protection d'un intérêt général, relatif à l'ordre public, à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, ou à d'autres exigences d'ordre supérieur, tels que la déclaration de l'état de siège, les faits de guerre, les faits qui proviendront d'une force majeure ou des nécessités immédiates de la lutte, tous les actes de commandement de caractère militaire, l'exécution et l'interprétation des traités et conventions diplomatiques avec les états étrangers, les mesures contre les épizooties, les épidémies, les inondations, la famine, les troubles intérieurs, la naturalisation, les actes par lesquels on dissout les personnes morales où on leur interdit de fonctionner conformément à une loi spéciale, l'extradition des étrangers et tous autres actes de même nature. Les décisions d'expulsion des étrangers ne pourront être attaquées en justice que pour erreur sur la qualité d'étranger ».

Tant par sa définition générale que par sa longue énumération, le législateur roumain a laissé la possibilité d'une large interprétation. C'est ce qui a permis d'ajouter par voie jurisprudentielle de nouveaux actes à la catégorie des actes de gouvernement.

La conception de la Jurisprudence sur les actes de gouvernement a évolué dans ces dernières années d'une manière particulièrement intéressante. La Cour de Cassation vient de donner une nouvelle interprétation de l'article 2, d'après laquelle, les actes de gouvernement ne peuvent exister comme catégorie distincte des autres actes administratifs d'autorité. Les actes de gouvernement, dit

la Haute Cour (1), doivent être considérés comme des actes administratifs d'autorité, discrétionnaires et non censurables par la justice, justifiés soit par des circonstances exceptionnelles d'ordre général, soit par des circonstances considérées comme telles par des lois spéciales. Il en est ainsi de l'extradition et l'expulsion des étrangers, et l'exécution et l'interprétation des traités et conventions diplomatiques avec les Etats étrangers. Seules les circonstances exceptionnelles peuvent déterminer le Pouvoir Exécutif à prendre de telles décisions sans observation des formes requises par la loi ; l'exécution rapide et sommaire n'est justifiée que par la défense légitime de l'Etat. Les mêmes actes, accomplis dans des circonstances normales doivent nécessairement être soumis, au contrôle judiciaire.

Bien que l'énumération des actes de gouvernement faite par l'article 2 comprenne aussi les actes de commandement de caractère militaire, il faut dire que le législateur a entendu faire de ces actes une catégorie distincte soustraite au contentieux administratif. Leur définition n'est donnée nulle part. Selon M. Anibal Teodoresco (2), ce sont des actes administratifs d'autorité faits par une autorité militaire, en temps de guerre, telle la mobilisation, ou en temps de paix tels : la création ou la suppression de certaines unités, l'organisation des manœuvres, etc. ou encore les actes concernant le statut du personnel. D'après la jurisprudence (3) la restriction de l'article 2

(1) Chambre III, arrêt 542 du 22 mars 1933, publié dans *Repertoriu de Jurisprudență administrativă*, note M. Petre Popesco, magistrat, 1933, p. 443.

(2) Anibal Teodoresco : *op. cit.*, p. 432.

(3) Cas. III après divergence arrêt 142 du 29 janvier 1930. *Pandectele Săptămânale*, 1930, p. 422.

met seulement obstacle à l'annulation de l'acte de commandement de caractère militaire mais, la partie lésée dans un de ses droits par un tel acte peut s'adresser aux tribunaux judiciaires de droit commun pour obtenir des dommages-intérêts.

L'article 3 alinéa 1 soustrait également du contentieux administratif les actes relatifs à l'exercice de la tutelle administrative et du contrôle hiérarchique. Il y a eu des controverses sur le caractère constitutionnel de ce texte, étant donné que l'article 107 du pacte fondamental excepte seulement les actes du gouvernement et les actes de commandement de caractère militaire. Finalement, la jurisprudence a admis l'application du texte. Par conséquent, toutes les fois qu'il s'agit d'un recours formé contre un acte de tutelle, la Cour peut opposer une fin de non recevoir. La loi de 1933 sur les Cours administratives décide que ces actes pourront être attaqués devant les tribunaux spéciaux administratifs par la voie du recours pour excès de pouvoir.

L'alinéa final de l'article 3 qui exceptait du contrôle judiciaire les actes administratifs accomplis par le Président du Sénat ou par le Président de la Chambre des Députés, a été déclaré inconstitutionnel (1). Enfin, la dernière catégorie d'actes administratifs prévue par l'article 3, est celle des décisions des Conseils disciplinaires. Ces décisions ont été déclarées définitives et exécutoires par la loi sur le statut des fonctionnaires publics de 1923. Bien que par la nature même elles constituassent des actes préparatoires et ne pussent, comme tels, être attaquées séparément

(1) Cass. Section Réunies, arrêt 28 du 6 juin 1929 *Pandectele Săptămânale*, 1929, p. 557.

dés actes définitifs, le législateur, en formulant cette interdiction, a coupé court à toute controverse.

Aux termes de l'article 1, la partie qui se prétend lésée dans un de ses droits par le silence de l'Administration peut également se pourvoir devant la Cour d'Appel. Bien que le législateur ait parlé de « la mauvaise volonté des autorités administratives à répondre à une demande relative à un droit » il a entendu par là l'absence systématique de réponse laquelle est assimilée à une décision implicite de rejet contre laquelle le recours est ouvert.

Quant à la qualité pour agir, la loi de 1925 impose au requérant la justification d'un droit lésé. Il faut en premier lieu que celui-ci ait une existence légale. Pour la capacité, comme la loi spéciale ne prévoit aucune disposition le concernant, il faut admettre que les conditions de capacité suivent les règles de droit commun.

Il faut faire remarquer, que la jurisprudence a adopté des solutions différentes en ce qui concerne la notion de droit lésé qui, seul, peut justifier la qualité du requérant. Alors que dans une première période, la Cour de Cassation avait donné une interprétation restrictive de la notion du droit, plus tard, étant donné la difficulté de distinction entre la notion de droit et la notion d'un simple intérêt, la Haute Cour a considéré qu'un droit éventuel ou même un intérêt direct et personnel suffit pour fonder un recours (1). Après des divergences qui s'étaient produites sous la présidence de M. Volanschi, premier Président, la Cour de Cassation Chambre III (2), est revenue ces temps

(1) Rarinceşco: *op. cit.*, p. 227.

(2) Arrêt 219 du 8 février 1933 publié dans *Repertoriu de Jurisprudență Administrativă*, 1933, p. 2, note de M. Annibal Teodoresco.

derniers, à sa première interprétation, considérant que la notion du droit, telle qu'elle a été envisagée, tant par le législateur constituant que par la loi de 1925, exprime des situations juridiques personnelles et individuelles, garanties par la loi et sanctionnées par la nullité des actes administratifs d'autorité qui y portent atteinte.

Le recours organisé par la loi de 1925 n'est enfin recevable qu'en l'absence de toute autre voie contentieuse permettant au requérant d'obtenir le même résultat. Il faut faire remarquer que la loi ne contient aucune disposition concernant la fin de non recevoir tirée de l'existence d'un recours parallèle. Ce principe a été consacré par voie jurisprudentielle. La Cour de Cassation (1) en a fait de nombreuses applications dans ses décisions. Elle a estimé que du moment que le recours formé aux termes de la loi de 1925, devant la Cour d'Appel, est une voie extraordinaire d'attaque, il ne doit être ouvert que dans le cas où le requérant n'a pas à sa disposition une voie contentieuse parallèle, lui permettant d'obtenir les mêmes résultats, c'est-à-dire l'annulation de l'acte et la reconnaissance du droit violé.

Une pareille théorie était devenue nécessaire après la parution de la loi de 1925, à cause des nombreuses juridictions spéciales chargées du contentieux administratif. Les raisons sur lesquelles la Cour de Cassation avait fondé la théorie du recours parallèle, ont été tirées des principes généraux de procédure civile. La Haute Cour (2) a estimé qu'admettre la possibilité d'un recours parallèle, c'eût été

(1) Ch. III. Arrêt 841 du 15 mai 1933 publié dans *Répertoire de Jurisprudence administrative*, 1933, p. 1468.

(2) Ch. III, arrêt 1525/931 publié dans *Pandectele Saptamanale*, 1932, p. 490.

violer le principe concernant l'organisation judiciaire, d'après lequel on ne peut avoir pour la réparation d'un droit lésé qu'une seule voie, devant une seule juridiction.

Cependant, on ne peut opposer une fin de non recevoir tirée de l'existence d'un recours parallèle, que dans le cas où la demande peut être introduite par voie principale. Il n'y a pas de recours parallèle dans les hypothèses où l'on peut invoquer une exception d'illégalité devant les tribunaux judiciaires de droit commun. En effet, une demande en dommages-intérêts introduite devant ces tribunaux par une personne lésée dans un de ses droits par un acte administratif d'autorité, n'a pour effet de paralyser l'acte incriminé. Il ne suffit pas d'obtenir réparation des effets de l'acte entaché d'illégalité, il faut encore les anéantir.

Les recours peuvent être formés à n'importe quel moment. Le législateur a appliqué le principe d'après lequel les nullités en droit public ont un caractère absolu et, sont, par conséquent, imprescriptibles. L'article 4 prévoit cependant des exceptions dans les deux cas suivants :

a) lorsqu'il s'agit d'actes d'autorité concernant la révocation, le transfert ou la mise à la retraite contrairement à la loi, d'un fonctionnaire public inamovible et légalement nommé. Dans ce cas, les demandes doivent être faites dans un délai de 30 jours francs de la publication de l'acte incriminé dans le Journal Officiel. La date de la parution de l'acte incriminé au Journal Officiel est le seul point de départ prévu par le texte. Mais la jurisprudence a pris en outre comme point de départ du délai, le jour où le fonctionnaire a effectivement pris connaissance de l'acte attaqué, sans égard aux moyens par lesquels il a connu l'acte et abstraction faite de la publication.

b) En cas de silence de l'Administration ; dans ce cas, le pourvoi devra être introduit dans un délai de 30 jours francs qui court du jour de l'expiration des 30 jours accordés par la loi à l'administration pour répondre à toute demande concernant un droit.

L'instance s'engage par une requête sur papier timbré laquelle est déposée au greffe général de la Cour d'Appel. Le demandeur doit annexer à sa requête l'acte attaqué en original ou en copie certifiée. Le Premier Président fait la répartition des affaires de contentieux administratif entre les diverses chambres de la Cour, après quoi le président de chaque Chambre fait convoquer les parties : le requérant et l'administration, pour le jour du jugement. L'administration, à la demande du président de la Cour, doit communiquer le dossier de l'affaire en litige. Si elle s'y refuse, la Cour pourra lui appliquer la sanction de l'article 10 de la loi de 1925, aux termes duquel la Cour d'Appel par décision séparée peut condamner l'administration récalcitrante au paiement des dommages-intérêts pour chaque jour de retard. La citation des parties est délivrée par un huissier lequel est chargé également de la notification à l'Administration de la décision de la Cour. Les taxes sont supportées par le requérant. La procédure des débats devant la Cour est la même que celle des litiges de droit commun. Les parties sont représentées par des avocats et les débats sont oraux et publics. La Cour d'Appel peut ordonner des mesures d'instruction conformément aux dispositions de droit commun. La composition de la Cour est la même que pour les autres litiges. Elle est formée, notamment, par trois conseillers dont le nombre est porté à cinq, en cas de divergence.

La Cour peut prononcer l'annulation de l'acte irrégulier et ordonner à l'autorité administrative d'avoir à retirer ou à modifier l'acte incriminé ou, s'il s'agit d'un pourvoi formé contre le silence de l'administration (art. 7) d'avoir à satisfaire à la demande dont elle a été saisie. Elle peut, en même temps, accorder au requérant des dommages-intérêts civils, tant contre l'administration, que contre le fonctionnaire dont émane l'acte incriminé. L'article 14 de la loi de 1925 décide en effet que : « Les demandes en Justice pourront être formées non seulement contre l'administration respective, mais aussi d'une façon solidaire et personnelle contre les administrateurs qui ont signé l'acte, dans le cas où ces demandes ont également pour objet le paiement de dommages-intérêts pour préjudice causé ou pour retard. Les Administrateurs cités en Justice pourront appeler en garantie leurs supérieurs hiérarchiques, dans le cas où ils auront reçu de leur part ordre écrit de signer l'acte ». Aux termes de l'article 6, la Cour peut accorder des dommages-intérêts jusqu'à la date du rétablissement du droit lésé.

Les cas d'annulation sont au nombre de quatre : l'incompétence, le vice de forme, le détournement de pouvoir et la violation de la loi. La loi de 1925 ne contient d'ailleurs aucune disposition sur les ouvertures à recours. Elle se borne à dire que : « Quiconque se prétend lésé dans ses droits par un acte administratif d'autorité fait en violation des lois et des règlements... » (art. 1). Si l'on prenait le texte à la lettre, il faudrait admettre qu'il n'y a qu'un seul vice qui puisse entraîner l'annulation de l'acte, c'est la violation de la loi. En vérité, l'intention du législateur a été toute autre. Pour le prouver et pour faire ressortir le vrai sens de la loi, il suffit de reproduire les paroles de

M. Djuvara, rapporteur de la loi de 1925 à la Chambre des Députés : « le moyen d'annulation admis par le projet, disait M. Djuvara dans son rapport, est la violation des lois ou des règlements, ou la mauvaise volonté de l'autorité à répondre à une demande relative à un droit. La formule est assez large pour permettre à la Jurisprudence toute l'évolution que nous attendons d'elle. La violation de la loi proprement dite, le vice des formes, l'incompétence et le détournement de pouvoir qui constituent les cas d'ouverture à recours pour excès de pouvoir en France, peuvent trouver chez nous aussi une application intégrale ». D'ailleurs, le législateur de 1912 avait, paraît-il, été plus explicite à cet égard. Selon l'article 32, alinéa 7 de la loi du 17 février 1912, les cas d'annulation étaient les suivants : l'excès du pouvoir, l'incompétence, la violation de la loi, la dénaturation des actes et l'appréciation erronée des faits. Le législateur de 1925, a voulu éviter toute confusion et laisser à la jurisprudence le soin de construire à l'exemple du Conseil d'Etat en France, une théorie de l'excès de pouvoir. Avant de faire quelques considérations sur les caractères du recours organisé par le législateur de 1925, qui ne peut avoir aucune ressemblance avec le recours pour l'excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, il nous faut indiquer les moyens prévus par la loi pour garantir l'exécution des arrêts prononcés contre l'administration.

La partie intéressée peut faire signifier la décision de la Cour à l'Administration, dans la personne de son chef, par voie d'huissier. Si dans un délai de 15 jours à partir de la signification, l'autorité administrative ne lui donne pas satisfaction, la partie peut s'adresser par une simple demande sur papier libre à la Cour d'Appel, qui pourra prononcer d'urgence, en Chambre de Conseil, contre

l'administration récalcitrante, une condamnation au paiement d'une indemnité de 500 lei au minimum par jour de retard, à compter de la date d'expiration dudit délai. Aux termes de l'article 7, ces indemnités sont définitives et ne peuvent être réduites. Suivant les dispositions du même article, l'administration qui a payé ces indemnités peut se pourvoir contre l'administration pour le montant intégral de la somme payée. Les Cours ont fait très souvent application de l'article 7, dans lequel les particuliers trouvent le seul moyen leur permettant d'obtenir exécution des décisions les concernant.

Les parties intéressées peuvent se pourvoir contre les arrêts rendus par la Cour d'Appel, devant la Cour de Cassation, dans un délai de 30 jours à partir de la notification par huissier de la décision attaquée. Aux termes de l'article 11, de la loi de 1925, le pourvoi doit être motivé et rédigé sur papier timbré. Les motifs en fait et en droit peuvent également être présentés dans une demande séparée, laquelle doit être faite dans le même délai que le pourvoi. A la différence de tous les autres litiges de droit commun, la Cour de Cassation en déclarant les pourvois recevables, peut évoquer le fond de l'affaire et statuer aussi bien sur la demande d'annulation que sur la demande des dommages-intérêts, sans avoir à renvoyer l'affaire devant une autre Cour d'Appel. Dans le cas où des procédures préparatoires seraient nécessaires, la Haute Cour, aux termes de l'article 12, pourra les effectuer par commission rogatoire adressée à la Cour d'Appel qui a jugé, ou par délégation donnée à l'un de ses membres. Par dérogation aux principes généraux, les recours en cassation sont de droit suspensif d'exécution sans aucune caution.

La loi de 1925 a organisé un contentieux de pleine juridiction. La Cour peut, par conséquent, non seulement prononcer l'annulation de l'acte incriminé, mais elle peut, en outre, condamner l'Administration au paiement de dommages-intérêts. Le contrôle judiciaire s'exerce sur l'acte lui-même ainsi que sur les faits et les droits respectifs des parties. Ce sont bien là les traits caractéristiques du contentieux de pleine juridiction, dans lequel, comme le dit M. Appleton (1), « on voit en présence deux parties litigantes qui débattent de leurs droits ; l'administré excipe d'un tort fait à lui-même, à son droit personnel. Dans le contentieux de l'annulation, le demandeur se plaint moins d'une lésion de son droit personnel que d'une violation du droit en général. Ce n'est pas l'Administration qu'il actionne comme étant sa débitrice, c'est l'acte dont il peut obtenir l'anéantissement juridique parce qu'il l'estime contraire au droit. Le recours n'est pas un litige entre les parties ; c'est la lutte impersonnelle contre l'illégalité, pour la correction du service. Le contentieux de pleine juridiction est subjectif, le contentieux de l'annulation est objectif. C'est pourquoi, tandis que le premier n'est ouvert qu'à ceux qui revendiquent un droit, le second, fondé sur l'intérêt qu'ont le public et l'Administration elle-même à la marche correcte des services publics, peut être mis en œuvre par quiconque justifie d'un intérêt ».

Selon M. Rarincesco (2), dans certains cas, le contentieux de pleine juridiction organisé par la loi de 1925 peut être réduit à un contentieux d'annulation. Ainsi, les particuliers lésés, pour arriver plus vite à l'anéantissement de

(1) J. Appleton : *op. cit.*, p. 35.

(2) M. Rarincesco : *op. cit.*, p. 385.

l'acte incriminé, se contentent de demander uniquement un contrôle de la légalité de l'acte administratif, envisagé objectivement, se réservant le droit d'introduire séparément une demande en dommages-intérêts devant les tribunaux judiciaires de droit commun. Dans tous ces cas, le juge prononce l'annulation de l'acte, en s'attachant à l'acte, indépendamment des droits et des dommages que peut faire naître son exécution. Même dans ce cas, étant donné que le recours ne peut être formé que par les parties justifiant de la lésion d'un droit, il ne peut être assimilé au recours pour excès de pouvoir, se rattachant plutôt au contentieux de l'annulation tel qu'il devait être organisé par la loi de 1912.

Nous avons fait observer que les parties lésées peuvent se borner à demander devant les Cours d'Appel seulement l'annulation de l'acte entachée d'illégalité, et former séparément une demande en dommages-intérêts, devant les tribunaux judiciaires conformément au droit commun. En effet la loi de 1925 avait prévu la possibilité pour les particuliers lésés d'introduire une telle demande en même temps que le pourvoi en annulation dans le seul but de faciliter la solution intégrale du litige. La demande en dommages-intérêts apparaît comme une demande accessoire au pourvoi en annulation. La partie lésée gardait sans doute, par l'effet de cette loi, le droit de s'adresser aux tribunaux judiciaires par voie principale, avant ou après l'introduction du pourvoi en annulation, pour obtenir des dommages-intérêts. Telle a été, du moins, l'intention du législateur de 1925 que l'on peut retrouver dans l'exposé des motifs de la loi dont voici le texte : « Le projet accorde en plus aux parties lésées la possibilité d'une action en dommages-intérêts devant le contentieux administratif, comme

demande accessoire. Cette action, cependant, pourra aussi être introduite séparément, par voie principale, avant ou après l'introduction du pourvoi en annulation ». La Cour de Cassation Sections Réunies (1) a adopté le même point de vue.

Il en résulte que les tribunaux judiciaires de droit commun gardent leur compétence pour statuer sur les demandes en dommages-intérêts introduites par les particuliers lésés dans leurs droits par les actes irréguliers de l'administration. Ainsi le tribunal qui, sur une exception d'illégalité soulevée par une partie, peut refuser d'appliquer un acte administratif entaché d'illégalité, peut également, accorder une indemnité aux particuliers qui ont subi un préjudice du fait de cet acte. Mais le tribunal ne peut pas prononcer l'annulation de l'acte administratif. Il peut seulement le considérer comme inexistant.

Le système du contentieux administratif, tel qu'il a été organisé par la loi de 1925, présente l'aspect suivant :

Devant la Cour d'Appel, juge de pleine juridiction, ne peuvent former recours que les parties lésées dans un de leurs droits par un acte administratif d'autorité.

Les demandes ayant pour objet les actes administratifs de gestion, et les demandes en dommages-intérêts, fondées sur l'illégalité des actes administratifs d'autorité, qu'il s'agisse de la lésion d'un droit ou d'un intérêt personnel, sont de la compétence exclusive des tribunaux judiciaires, juge de droit commun.

Nous devons signaler encore l'existence des nombreux tribunaux administratifs, exerçant généralement un con-

(1) Arrêt n° 24 du 11 mai 1933, publié dans *Pandectele Saptamaniale*, 1933, p. 547.

tentieux de pleine juridiction. Juge d'attribution, ces juridictions ont leur compétence limitée à certaines matières dont la connaissance leur a été attribuée par diverses lois spéciales. Nous reviendrons sur ces juridictions dans la deuxième partie de notre ouvrage.

Jusqu'à la loi de 1933, nous n'avons pas eu, dans notre pays, de contentieux d'annulation, semblable au recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. La réforme de la loi de 1933 vient de combler en partie cette lacune. La loi de 1929 sur l'organisation des administrations locales, avait prévu la création de Comités de Révision, actuellement dénommés Cours Administratives, qui étaient des collèges administratifs munis d'attributions de contrôle sur toute l'activité juridique des autorités décentralisées. Elles n'étaient guère séparées de l'administration active au sein de laquelle elles fonctionnaient. Elles statuaient comme organes supérieurs de contrôle hiérarchique et de tutelle administrative ayant, en même temps, une fonction juridictionnelle. Elles étaient organisées selon le principe du double degré de juridiction. Ainsi, sous l'empire de la loi de 1929, il y avait des Comités locaux de révision qui étaient au nombre de sept, et siégeaient aux chefs lieux des sept régions dans lesquelles le pays était divisé au point de vue administratif ; c'étaient des juridictions de premier ressort. Au-dessus d'elles, il y avait le Comité Central de Révision, juge d'appel et pour certains actes juge en premier et dernier ressort. Il siégeait à Bucarest. Les particuliers lésés dans leurs seuls intérêts par les actes des agents décentralisés, pouvaient se pourvoir devant ces organismes, qui avaient le pouvoir d'annuler et de réformer les actes incriminés. Leurs décisions étaient facultatives et les parties qui n'avaient pas obtenu

satisfaction, pouvaient s'adresser aux juridictions de contentieux administratif, conformément aux prescriptions de la loi de 1925. La loi de 1930 sur l'organisation des Comités de Révision a prévu le mode de fonctionnement de ces organismes. Ils présentaient une composition mixte, étant formés par des magistrats et des membres recrutés en général parmi les hauts fonctionnaires de l'administration active.

Bien que dans cette première étape, les Cours Administratives n'eussent qu'un caractère facultatif, il convient de souligner l'importance que, en raison de la place qui leur était assignée dans le cadre du contentieux administratif roumain, présentait la création de ces organismes. En effet, les particuliers lésés dans leurs simples intérêts ne pouvaient pas se pourvoir devant les Cours d'Appel pour obtenir l'annulation des actes irréguliers. Il ne leur restait que la voie d'une demande en dommages-intérêts devant les tribunaux judiciaires de droit commun. Le contrôle de la légalité des actes administratifs, envisagé objectivement, était du ressort de l'administration active, qui pouvait l'exercer soit d'office, soit à la suite d'un recours hiérarchique. L'apparition des Cours Administratives, a permis aux particuliers lésés dans leurs simples intérêts, de trouver une garantie de plus, ces organismes par leur composition assuraient l'objectivité du jugement.

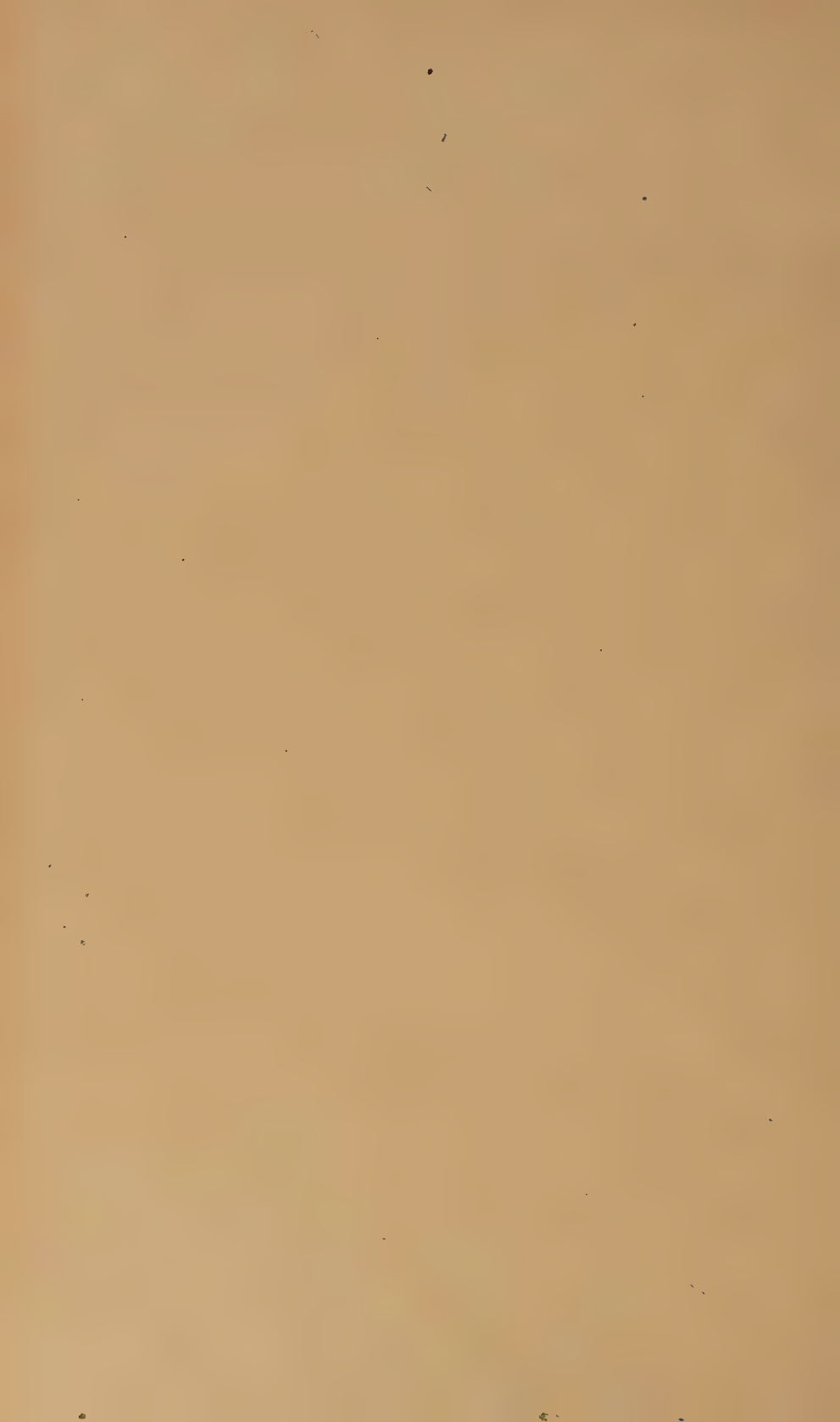
Ce n'est que par l'effet de la loi de 1933, que les Cours Administratives sont devenues des véritables tribunaux administratifs. Le législateur en supprimant leurs attributions de contrôle administratif, les a séparés complètement de l'administration active. D'autre part, il leur a donné une compétence obligatoire, les arrêts de la Cour Supérieure Administrative pouvant être attaqués par voie

de recours en cassation devant la Haute Cour suivant la procédure indiquée par la loi de 1925 sur le contentieux administratif. Le recours organisé par la loi de 1933 est semblable au recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat de France. Nous consacrerons la deuxième partie de notre ouvrage à l'examen de ces juridictions administratives, qui ont été d'ailleurs si vivement critiquées comme étant contraires aux dispositions formelles de l'article 107 de la Constitution de 1923.

Enfin nous devons examiner la nouvelle Constitution du 20 février 1938, intitulée « La Constitution du roi Carol II » en tant qu'elle intéresse l'organisation du contentieux administratif. Sans apporter aucune modification au système consacré par la Constitution de 1923, la nouvelle Constitution offre certains arguments en faveur des partisans de la justice administrative en Roumanie.

Nous nous rappelons que le législateur de 1923, prohibant dans l'article 107 la création de tribunaux administratifs, n'avait fait que consacrer une longue tradition remontant à la loi de 1866 qui avait supprimé le Conseil d'Etat. Le nouveau pacte fondamental, abrogeant la Constitution de 1923, ne reproduit pas la prohibition de l'article 107, alinéa 1^{er} ainsi conçu : « des autorités spéciales de quelque sorte que ce soit, avec des attributions de contentieux administratif, ne peuvent pas être créées. » L'article 78, de la nouvelle Constitution, qui correspond à l'article 107 dit que : « Le contentieux administratif est attribué au pouvoir judiciaire, conformément à une loi spéciale. « Le pouvoir judiciaire n'est pas compétent pour juger les actes du gouvernement, pas plus que les actes de commandement de caractère militaire ».

Etant donné les conditions spéciales dans lesquelles a été élaboré et promulgué le nouveau pacte fondamental, il ne reste aucun doute que le Constituant n'a fait que consacrer le système existant alors. De ce que le nouveau texte ne reproduit pas l'interdiction de créer des tribunaux administratifs, on doit inférer que le législateur constituant a voulu laisser ouverte pour l'avenir, toute possibilité de réforme de la justice administrative.



DEUXIÈME PARTIE

Les Cours Administratives

CHAPITRE I

Historique de la création des Cours Administratives

SECTION I

LA LOI ADMINISTRATIVE DE 1925.

LE CONSEIL SUPÉRIEUR ADMINISTRATIF

Après la guerre, les provinces annexées gardèrent leur propre organisation administrative. En Transylvanie, en Bessarabie et en Bukovinie étaient appliquées des régimes administratifs différents du régime en vigueur dans le vieux royaume. Dans ces conditions, le problème de l'unification administrative ne pouvait guère tarder à se poser.

Le projet de loi présenté en 1920 par Constantin Argetojano, constituait un premier effort en vue d'une réorganisation de l'administration locale. Malgré son importance, il est resté sous la forme d'un projet dans les cartons du Sénat.

C'est seulement la loi sur l'unification administrative du 24 juin 1925 qui a mis fin à cette diversité de régimes, réalisant l'unité de l'administration pour tout le territoire, en même temps qu'elle se proposait d'appliquer les dispositions de la loi constitutionnelle de 1923 concernant la décentralisation administrative. L'article 108 du pacte fondamental édictait à cet égard : « les institutions départementales et communales sont régies par des lois. Ces lois auront pour fondement la décentralisation administrative » (1).

Le régime instauré par cette loi eut un caractère complètement contraire de celui que voulait lui donner le législateur. La loi organise un contrôle rigoureux de l'autorité centrale sur les actes et les délibérations des organes de l'administration locale. Le nombre des actes administratifs qui devaient recevoir l'approbation de tutelle est réduit et les autorités chargées de la tutelle administrative sont limitées. Les seuls organes tutélaires sont : le préfet avec l'avis de la délégation permanente et le Ministre de l'Intérieur avec l'avis du Conseil Supérieur Administratif. Contre les décisions du préfet, les parties intéressées pouvaient interjeter appel devant le Ministre de l'Intérieur.

Si, d'après le système de la loi de 1925, l'activité de l'administration locale pouvait être rigoureusement contrôlée et surveillée, les particuliers n'avaient pas la possibilité de réagir contre les actes arbitraires, quand leurs seuls intérêts étaient lésés. En effet, la loi sur le contentieux administratif de 1925 avait organisé uniquement le

(1) Le principe de la décentralisation administrative a été inscrit pour la première fois dans les règlements organiques des Principautés : pour la Valachie en 1831 et pour la Moldavie en 1832. Il a été proclamé par la Constitution de 1866.

contentieux de pleine juridiction. Si pour la lésion de ses droits le particulier pouvait s'adresser aux juridictions spéciales du contentieux administratif, quand il s'agissait des simples intérêts, il n'avait qu'une action en dommages-intérêts devant les tribunaux ordinaires et conformément au droit commun. Pour les causes nécessitant une solution immédiate, lorsqu'il n'était pas question d'un droit lésé, il ne restait aux particuliers que la possibilité de s'adresser à l'auteur même de l'acte ou aux autorités supérieures. Ainsi l'administré, pouvait aboutir à la suppression ou à la réformation de l'acte soit par la voie du recours gracieux, soit par la voie du recours hiérarchique. Le contrôle des actes administratifs s'exerçait non seulement sur la légalité, mais encore sur l'opportunité, des mesures prises. Ces deux sortes de recours, théoriquement distincts, sont pratiquement confondues. « Le recours gracieux, si la décision rendue ne donne pas satisfaction au pétitionnaire, aboutit au recours hiérarchique par l'appel formé devant le fonctionnaire supérieur » (1).

Le droit de pétition était inscrit dans l'article 30 de la Constitution de 1923 : « Toute personne a le droit de s'adresser par voie de pétition aux autorités administratives ». La loi de 1912 sur la Cour de Cassation, dans l'article 31 lit. a al. 3, avait prévu le droit d'un recours hiérarchique : « La partie lésée par un acte administratif d'autorité ou par le refus de l'administration de donner satisfaction à une demande justifiée, pourra s'adresser aux autorités supérieures, conformément aux lois spéciales, toutes les fois qu'elle aura un intérêt ».

(1) Jean Appleton : *op. cit.*, p. 45.

Les garanties que les particuliers trouvaient dans l'exercice du recours hiérarchique étaient illusoires. L'affaire était jugée par des fonctionnaires dans leurs bureaux à huis clos et sans débats contradictoires.

Dans la plupart des cas, les solutions étaient négatives, l'administration étant appelée à se prononcer sur des contestations où elle-même était engagée.

Pour assurer un caractère d'indépendance aux décisions des organes de l'administration active, à l'abri de toute influence politique, la loi de 1925 a prévu la création d'un collège administratif, dont l'avis était nécessaire chaque fois que le Ministère de l'Intérieur prenait des décisions, comme organe de contrôle et de tutelle administrative.

Le Conseil Supérieur Administratif créé par la loi spéciale du 10 décembre 1925, fonctionnait auprès du Ministère de l'Intérieur. Il était composé de 7 membres permanents et 4 membres extraordinaires, recrutés parmi des personnes ayant une vaste expérience administrative, des fonctionnaires supérieurs et des représentants notoires du droit public. La loi avait accordé l'inamovibilité aux membres de ce Conseil.

Le Conseil Supérieur administratif était un organe consultatif du ministre. Il donnait des avis dans les cas suivants :

a) Toutes les fois qu'il s'agissait d'affaires de l'administration locale et uniquement à la demande du Ministre.

b) Sur les contestations, appels et recours adressés au ministre de l'Intérieur dans sa qualité d'organe de contrôle et de tutelle.

c) Sur tous les règlements élaborés par les organes de l'administration départementale et communale.

En somme, le Conseil Supérieur Administratif n'était qu'un donneur d'avis. Pratiquement, il n'a pas donné les résultats escomptés par le législateur. Chargé de veiller sur les actes de l'autorité de laquelle il dépendait étroitement, on pouvait douter de l'objectivité de ses avis. D'ailleurs, le ministre pouvait ne pas leur donner suite, en éludant ainsi les dispositions légales qui leur accordaient dans certains cas, un caractère obligatoire.

SECTION II

LA LOI DE 1929. LES COMITÉS DE REVISION

La réforme de 1929 marque une date importante dans le développement de la justice administrative en Roumanie. L'expérience faite par la création du Conseil Supérieur Administratif, ne laissait aucun doute sur la durée d'un tel régime. Le contrôle de la légalité et la défense des administrés contre l'arbitraire et l'abus de pouvoir de l'autorité, tels ont été les raisons qui ont conduit à la création des Comités de Revision. L'intention (1) du législateur est traduite dans l'exposé des motifs : « En ce qui concerne le fonctionnement des administrations autonomes locales, je n'ai pas pensé que la seule plainte adressée aux autorités supérieures, ou la voie de la justice ordinaire et du contentieux administratif suffiraient. Bien entendu tous ces

(1) I. C. Vântu, chargé de cours à la Faculté de Droit. *Les Comités de Revision, leur nature juridique, constitutionnalité*. Revista de Drept Public, 1932, Bucarest, n° 1-2, p. 117.

moyens d'action restent encore aujourd'hui. Ces juridictions sont : les comités locaux et le comité central de révision qui, dans les conditions prescrites par la loi, peuvent réviser et réformer tous les actes de l'administration locale » (1).

La loi de 1929 a effectué une large décentralisation administrative. Le territoire de l'Etat a été partagé en villages, communes, arrondissements, départements et associations générales départementales. L'administration de ces divisions autonomes du territoire était exercée par des organes délibérants et des organes exécutifs. Ainsi, pour le département, l'organe délibérant était le Conseil départemental et l'organe exécutif était constitué par la délégation du Conseil départemental et par son président.

L'idée d'organiser un contrôle rigoureux devait s'imposer au législateur « qui avait accordé une autonomie à toutes les formations administratives du pays » (2). La loi a créé sept Comités Locaux de Révision dans les capitales des 7 régions dénommées directorats ministériels locaux et un Comité Central de Révision siégeant à Bucarest. Ces organes, qui n'étaient pas séparés de l'administration active, au sein de laquelle ils fonctionnaient, pouvaient réviser et réformer tous les actes de l'administration locale. Ils avaient des attributions de contentieux administratif, de contrôle et de tutelle administrative. L'article 500 et suivants, leur donnait le droit de vérifier les comptes de gestion, leurs décisions étant prononcées à charge d'appel à la Cour des Comptes. Les Comités de Révision statuaient aussi comme

(1) L'exposé des motifs de la loi sur l'administration locale du 3 août 1929.

(2) L'Exposé des motifs de la loi sur l'organisation des Comités locaux et du Comité Central de Révision de 1930.

instances de conciliation dans tous les conflits de droit commun qui s'élevaient entre l'autorité centrale et les administrations locales ou entre ces dernières.

Les organes de tutelle administrative prévus par l'article 323, étaient :

a) La délégation du Conseil de la commune et leur maire pour les villages, sous la surveillance de la délégation départementale.

b) La délégation du Conseil départemental avec son président pour les communes urbaines et rurales.

c) Les Comités Locaux de Révision pour les départements et pour les municipalités en première instance et en seconde instance pour les communes rurales.

d) Le Comité Central de Révision comme première et dernière instance pour le municipe Bucarest et comme instance d'appel pour les départements et municipes.

La loi supprime donc les attributions de tutelle du préfet et limite la compétence du ministre de l'Intérieur au profit des Comités, dans deux cas : pour les emprunts et les impôts additionnels, exigeant l'avis du Comité Central et l'accord du Ministère des Finances. Dans le premier cas on ajoutait l'approbation du Conseil des Ministres.

Les actes des administrations locales soumises à l'approbation des organes de tutelle, étaient énumérés par la loi et intéressaient les finances locales, les travaux, les biens et les entreprises.

Le législateur avait encore conféré aux Comités de Revision des attributions de contrôle sur toute l'activité administrative communale et départementale à côté des autres organes de contrôle et d'inspection qui étaient : le préfet, le directeur ministériel et le Ministre de l'Intérieur.

En tant qu'organes juridictionnels, les Comités étaient investis du droit de censurer tous les actes et délibérations de l'Administration locale, à la demande des parties lésées uniquement dans un simple intérêt, des organes de contrôle, ou même d'office et à les déclarer nuls de droit ou annulables.

La distinction des actes en actes nuls de plein droit et actes annulables a été établie par cette loi. Ainsi l'article 341 prévoit la nullité de droit pour les actes :

a) Contraires aux lois et règlements d'administration publique.

b) Contraires à l'ordre et à la sécurité de l'Etat.

c) Sur des questions en dehors de leur compétence et des assemblées légales.

d) Par lesquels on approuvait directement ou indirectement toute entreprise, fourniture ou concession à un des membres du Conseil.

On pouvait demander l'annulation des actes et délibérations nuls de plein droit, à tout moment.

Conformément à l'article 340, sont annulables :

a) Les actes et les délibérations auxquelles ont participé les conseillers communaux ou départementaux qui personnellement ou en la personne de leurs parents, jusqu'au quatrième degré inclusivement, étaient réputés avoir un intérêt direct ou indirect à la question.

b) Les délibérations concernant la vérification des comptes de gestion dont faisaient partie des conseillers, qui avaient pris part aussi à la délibération en question.

L'annulation des actes prévus dans cet article, pouvait être demandée dans un délai de dix jours à partir de la date de leur communication.

Contre les décisions des Comités Locaux prononcées en appel et du Comité Central de Révision, l'article 364 avait prévu « la voie du recours aux contentieux administratifs ». La Cour de Cassation, chambre III, ayant à se prononcer sur un recours introduit contre une décision du Comité Central de Révision, l'a rejeté comme inadmissible. Dans sa décision n° 1149 du 9 juillet 1931, la Haute Cour se prononce ainsi à ce sujet : « Considérant que les Comités Locaux et Central de Révision, prévus par l'article 325 de la loi sur l'administration locale de 1929, ne peuvent pas être considérés comme des juridictions de contentieux administratif, mais comme des organes administratifs de contrôle hiérarchique, faisant partie du pouvoir exécutif ; que les actes émanant d'eux, quelle que soit leur dénomination, sont des actes administratifs et non des décisions judiciaires susceptibles du recours direct en Cassation ».

« Que décider autrement, c'est attribuer au législateur l'intention de vouloir créer et organiser à côté des tribunaux judiciaires compétents pour juger et annuler des actes administratifs, d'autres organes ou autorités spéciales, ayant des attributions de contentieux administratifs et dépendant du pouvoir exécutif, ce qui est inadmissible, vue la disposition catégorique de l'article 107, al. I et II de la Constitution qui prévoit que des « autorités spéciales d'aucune sorte, ayant des attributions de contentieux administratif, en dehors des organes ou instances judiciaires spéciales prévues par la loi du contentieux administratif, ne peuvent être créées ».

« Qu'on ne peut attribuer au législateur ordinaire cette intention de légiférer contrairement aux principes formels de la Constitution et que la disposition de l'article 364 de la loi d'organisation administrative, qui prévoit que les

décisions du Comité Central de Révision peuvent être attaquées par la voie du recours en contentieux administratif, doit être interprété à la lumière de ces principes et en parfait accord avec elle ».

« Que par conséquent, le législateur ordinaire ayant prévu dans l'article en question la voie du recours au contentieux administratif, n'a entendu par cette expression — dans le cadre strict du principe constitutionnel — que la possibilité ou le droit pour le particulier lésé de recourir à la voie de l'action en contentieux administratif, que la Constitution et la loi spéciale mettent à sa disposition, et non la voie du recours direct en Cassation ». La Haute Cour a donné au texte de l'article 364 le vrai sens, lorsqu'elle considère les Comités comme organes de contrôle hiérarchique dépendant du pouvoir exécutif et leurs décisions comme des actes d'autorité susceptibles d'être attaquée par la voie d'un recours devant les juridictions du contentieux administratif.

La loi de 1931 (1) a mis fin à toute controverse, en établissant formellement que contre les décisions du Comité Central, les parties ont la voie du recours à la Cour de Cassation. Le législateur conférant aux Comités de Revision une compétence si variée, crée une institution hybride, avec des attributions juridictionnelles et administratives. La loi de 1929 ne crée pas des juridictions administratives, mais « fait relever de la compétence de certaines commissions présentant des garanties d'objectivité » (2) certaines

(1) La loi modificatrice du 15 avril 1931.

(2) Paul Negulesco: Etude introductive à l'ouvrage de M. Petresco, *Curtile Administrative*, Bucarest, 1937.

matières qui étaient de la compétence des organes de l'administration active.

SECTION III

LES LOIS DE 1930 ET 1933

L'organisation et le fonctionnement des Comités créés par la loi administrative de 1929, ont été réglementés par la loi du 3 janvier 1930 sur le Comité Central et les Comités Locaux de Revision. Ils étaient composés de magistrats recrutés parmi les conseillers de la Cour de Cassation et des Cours d'Appel, et de fonctionnaires supérieurs de l'Administration publique. Le recrutement des derniers, était fait d'après une procédure assez compliquée. Ce système de composition mixte dans lequel des fonctionnaires provenant de l'administration active siégeaient à côté des magistrats, a été inspiré par « la nécessité impérieuse d'établir une collaboration efficace entre des personnes qui possèdent la compétence et l'impartialité caractéristique des magistrats et une autorité que l'on peut obtenir seulement par une longue pratique dans l'exercice des fonctions administratives » (1).

Le législateur avait organisé un double degré de juridiction. Le Comité Central prononçait en appel sur toutes les affaires jugées par les Comités Locaux en première instance. La loi dans l'article 44 disposait : « le comité local de révision est organe de tutelle et juridiction de révision et de réformation du premier degré pour les actes des dépar-

(1) L'exposé des motifs de la loi de 1930, publié dans le *Journal Officiel*, n° 12 du 21 mars 1930, p. 320.

tements et des municipales, et du second degré pour les actes émanant des villages, des communes rurales et urbaines ».

« Le Comité Central de Révision est organe de tutelle et juridiction de révision et réformation du second degré, pour tous les actes jugés par les Comités Locaux en première instance. Il est organe de tutelle et instance de révision et réformation du premier degré pour les actes du municipe Bucarest ».

La loi avait donc donné aux Comités, une compétence juridictionnelle. Ils pouvaient annuler ou réformer tous les actes des organes de l'administration locale. Les Comités décidaient aussi comme organes de tutelle administrative. Ils étaient encore investis du contrôle de toute l'activité de l'administration locale. Aux termes de l'article 42, le Comité Central et les Comités Locaux avaient les attributions suivantes : « a) Comme organes de tutelle ils prennent des décisions dans tous les cas pour lesquels la loi demande l'approbation des autorités de tutelle, pour les actes et les délibérations de l'administration locale ».

« b) Comme organe de contrôle, ils peuvent contrôler l'activité de toutes les administrations locales soumises à leur contrôle et à leur tutelle ».

« c) Comme instances de conciliation les comités exercent les attributions prévues par l'article 569 de la loi sur l'administration locale ».

d) Comme juridictions de révision et réformation, ils peuvent annuler ou réformer tous les actes des autorités administratives locales, dans les cas prévus par des lois et en respectant les dispositions de l'article 364 de la loi d'organisation de l'administration locale ».

e) Comme organes consultatifs, ils donnent des avis conformes ou consultatifs dans tous les cas où la loi demande de tels avis ».

Par la confusion de leurs attributions, les comités de révision, dans ce stade de leur évolution, devaient être considérés comme faisant partie intégrante de l'administration active. En conférant aux Comités des attributions de tutelle, le législateur a juridictionnalisé la tutelle, tout en laissant subsister la tutelle purement administrative. Cette juridictionnalisation de la tutelle appartient exclusivement aux agents de l'administration active, qui ont un pouvoir discrétionnaire d'approuver ou d'infirmer l'acte de l'administration qui lui est soumis. « L'autorité judiciaire — dit M. Appleton — ne peut les suppléer ou les concurrencer dans cette tâche dite de « tutelle administrative » (1). La loi de 1925 sur l'organisation du contentieux administratif, article 3, alinéa premier, avait prévu parmi les actes administratifs qui ne peuvent être attaqués en justice, les actes concernant l'exercice de la tutelle administrative et le contrôle hiérarchique. En dépit des dispositions législatives antérieures et des principes consacrés en cette matière, le législateur a limité le pouvoir discrétionnaire des autorités tutélaires.

Aucune disposition concernant les voies de recours contre les décisions des Comités de Révision n'a été prévue par cette loi. Conformément à l'interprétation donnée par la Cour de Cassation à l'article 364 de la loi de 1929, les parties intéressées pouvaient attaquer les décisions de Comités devant les instances spéciales de contentieux administratif, en les considérant comme actes administratifs

(1) Jean Appleton : *op. cit.*, p. 25.

d'autorité. La portée pratique des recours devant les Comités de Révision, considérés par la Cour de Cassation comme « des organes administratifs de contrôle hiérarchique, faisant partie du pouvoir exécutif » (1), devenait ainsi très réduite. Les particuliers qui ne s'estimaient pas satisfaits par les arrêts des Comités, avaient la faculté de s'adresser plus loin, devant la Cour d'Appel comme instance de contentieux administratif avec recours en Cassation. En suivant ainsi les quatre degrés de juridiction, on arrivait à compliquer et à retarder la solution des litiges. Ce régime a, cependant, subsisté jusqu'à la loi de M. C. Argetoriano de 1931, qui modifiant le texte de l'article 364, a prévu expressément contre les décisions des Comités, le droit de recours, devant la troisième chambre de la Cour de Cassation.

Le régime juridique organisé par la loi de 1930 a été modifié profondément par la loi du 20 avril 1933 intitulée « loi portant modification de la loi de l'organisation du Comité Central et des Comités Locaux de Révision ». Dans le système de la loi de 1933, les Comités de Révision sont séparés complètement de l'administration active. Le législateur limite leur compétence aux seules fonctions juridictionnelles, à l'exercice du contentieux de l'annulation. En effet, les attributions multiples et si variées accordées par la loi antérieure, avaient transformé les Comités de Révision en une institution hybride. Dans l'exercice de leurs attributions, on pouvait constater une confusion des plus regrettables. A l'occasion des débats au Sénat sur la loi de 1933, le sénateur C. Brezeano s'exprimait ainsi : « Ces institutions, créées par la loi administrative, auraient été

(1) Cour de Cassation, Chambre III, arrêt n° 1149 du 9 juillet 1931.

très utiles, si leur compétence avait été mieux déterminée. Dans la loi administrative, cette compétence n'étant pas bien déterminée, on a pu constater à l'occasion du fonctionnement des Comités, des choses qui si elles avaient été connues, auraient provoqué des éclats de rire ». La réponse à ce sujet, du sous-secrétaire d'Etat à l'Intérieur, M. Armand Calinesco est édifiante sur l'importance de la réforme faite par cette loi : « Je tiens à déclarer que je suis d'accord avec M. le sénateur Brezeano, en ce qui concerne l'observation qu'il a faite, que ces Comités ont été des institutions extrêmement utiles à l'Administration locale. Je crois aussi qu'il a raison quand il dit, que dans la loi de 1929, les attributions juridictionnelles de ces organes n'ont pas été complètement déterminées, c'est pourquoi, dans la vie pratique, nous avons pu avoir des difficultés. C'est justement par suite de ce fait que nous avons présenté ce projet modificateur, par lequel nous avons supprimé une partie des attributions, en laissant uniquement des attributions strictement juridictionnelles ».

Selon M. Negulesco, le législateur, craignant les objections d'inconstitutionnalité, s'est gardé de donner aux Comités de Révision le caractère de tribunaux administratifs (1).

La loi de 1933 supprimé les attributions administratives de contrôle et de tutelle des Comités, ainsi que celles de contrôle de la comptabilité publique et de vérification ou d'approbation des comptes annuels de gestion, tout en précisant leur compétence juridictionnelle. Dans le régime de la loi de 1930, le comité local de révision exerçait la tutelle en première instance pour les actes des départe-

(1) Paul Negulesco : *op. cit.*, p. 450 note.

ments et municipaux avec appel au Comité Central et en dernière instance pour les actes des communes urbaines et rurales. Le Comité Central de Révision exerçait la tutelle en première instance pour les actes du municipe Bucarest et en appel pour les actes concernant les départements et les autres municipaux. Comme organes de contrôle, les Comités pouvaient vérifier l'activité de toutes les administrations locales dont les actes étaient soumis à leur tutelle.

Par l'effet de la loi de 1933, l'exercice du contrôle et de la tutelle revient uniquement aux organes de l'administration active. L'article 42 déclare à cet égard : « Les dispositions et les décisions prises par les organes délibératifs et exécutifs des administrations locales sont des actes juridiques soumis au contrôle administratif des organes prévus plus bas. Dans un délai de quatre jours à partir de leur élaboration, tous les actes juridiques émanant de l'administration des communes rurales sont communiqués au prêteur (1) ; ceux de l'administration des communes urbaines sont communiqués au préfet et ceux de l'administration départementale ou municipale sont communiqués au Ministre de l'Intérieur. Aucun acte juridique des conseils et des délégations ne peut être exécuté avant l'expiration d'un délai de dix jours à partir de la date à laquelle l'organe de contrôle administratif a reçu l'acte ».

(1) D'après la loi administrative de 1936, art. 102, le prêteur est officier de police judiciaire et auxiliaire du ministère public. Il est le représentant du pouvoir central et le chef de la police de l'arrondissement (plasa) qui est une sous-division administrative du département, composée de plusieurs communes ; et qui n'a pas de personnalité juridique. Dans cette qualité, il est l'auxiliaire du préfet. Le prêteur est chargé, en tant qu'organe de l'administration départementale, de la surveillance et du contrôle des actes de l'administration des communes rurales.

« Pour les cas où les Conseils et les délégations intéressés constatent, par des décisions prises, à la majorité des deux tiers, que les intérêts locaux seront lésés, par tout retard, les délibérations peuvent être exécutées immédiatement ».

« Les dispositions des maires et des délégués des conseils concernant les actes de gestion journaliers, sont exécutoires immédiatement ».

« Tous les actes juridiques des conseils et des organes exécutifs des administrations locales sont exécutoires par eux-mêmes, sauf les budgets, les emprunts, les ventes, les concessions et les règlements, pour lesquels l'approbation des autorités tutélaires est nécessaire ».

Bien que le législateur ait entendu supprimer la compétence des Comités de Révision, en tant qu'organes de contrôle et de tutelle, ils peuvent encore décider sur tous les actes de tutelle administrative. L'intention du législateur à cet égard résultait nettement de l'exposé des motifs de la loi du 20 avril 1933 : « Ainsi, jusqu'à la présentation d'un projet de loi sur les administrations locales, à fin de mettre en concordance les modifications partielles apportées à la loi de 1929, et en vue du projet de loi sur l'organisation des finances locales, qui sera débattu par les Assemblées législatives, dans cette même session, il est nécessaire de modifier la loi des Comités de Révision en ce qui concerne leur compétence, en supprimant leurs attributions de contrôle hiérarchique, de contrôle administratif (tutelle), de contrôle de la comptabilité publique et la vérification et l'approbation des comptes annuels de gestion des administrations locales, les Comités ne restant tels qu'ils doivent être, que des instances juridictionnelles administratives, ayant un contrôle purement juridictionnel ».

« Vue la modification de la compétence de Comités, on a donné à l'administration départementale comme organe juridictionnel administratif de premier degré, la compétence dans les actions concernant les actes juridiques des communes rurales ».

« Le contrôle administratif (tutelle) étant conféré aux organes de l'Etat, on a prévu que les décisions des administrations locales sont exécutoires par elles-mêmes, l'approbation tutélaire étant requise seulement dans certains cas ».

« On a prévu le droit de recours devant les instances juridictionnelles administratives, aussi bien contre les actes juridiques des administrations locales que pour les actes juridiques des organes de contrôle administratif (de tutelle), pour ceux seuls qui peuvent justifier d'un intérêt lésé ». Ainsi, le Comité Local est compétent pour tous les actes de tutelle de premier prêtreur et des préfets. Le Comité Central décide en premier ressort sur les actions introduites contre les actes de tutelle du ministre de l'Intérieur et en appel sur tous les autres actes de tutelle jugés au premier degré par le Comité Local.

Conformément aux dispositions prévues par les articles 203 et suivants de la loi sur la comptabilité publique, les Comités de Révision étaient compétents pour contrôler la comptabilité des administrations locales. Le contrôle devait être fait sur place par les délégués des Comités soit chaque jour, soit tous les quinze jours, soit tous les mois ou tous les trois mois selon les cas. Pratiquement, ce contrôle n'a pu être réalisé et le législateur considérant comme inutile cette attribution, l'a supprimée. Pour des motifs presque analogues, le législateur a supprimé les attributions de vérification et d'approbation des comptes annuels de gestion des administrations locales. Il a considéré que ces

opérations sont propres à la Cour des Comptes, les Comités n'ayant pas la possibilité de les accomplir faute d'un personnel spécialisé.

Le législateur ajoute aux attributions conférées aux Comités locaux de révision par la loi de 1930, le pouvoir de décider sur les réclamations faites contre les élections administratives des communes et départements ; ainsi que sur les propositions de dissolution des conseils départementaux et communaux de toute sorte, sauf pour le municipe Bucarest qui dépendait du Comité Central. Le contentieux électoral avait été attribué pour la première fois aux Comités par la loi de 1932 (1). Les électeurs pouvaient introduire des réclamations pendant toute la durée des élections administratives devant le président du bureau de vote, et dix jours francs après la proclamation du résultat devant le Comité Local. Contre ses décisions, la loi avait prévu la voie de recours en cassation. Le recours était introduit dans un délai de 10 jours francs et jugé par la Cour de Cassation, Chambre III. Pour les contestations concernant les élections du municipe Bucarest, seul le Comité Central était compétent.

Dans le système organisé par les lois de 1929 et 1930, l'instance pouvait être engagée par les rapports des administrations locales, par les organes de contrôle et par les requêtes des particuliers intéressés, ou même d'office. Le législateur n'avait fait aucune distinction concernant la nature de l'intérêt lésé, que l'on demandât l'annulation des actes nuls de plein droit ou des actes annulables ; tout particulier qui justifiait de son domicile dans l'unité adminis-

(1) La loi du 21 septembre 1932 pour la modification de certaines dispositions de la loi sur l'organisation de l'administration locale.

trative dont émanait l'acte attaqué, pouvait introduire un recours devant les Comités. La loi de 1933 a écarté la possibilité des actions populaires avec tous les inconvénients que celles-ci présentaient. Le particulier lésé devait justifier d'un intérêt direct, né et actuel toutes les fois qu'il demandait l'annulation d'un acte entaché de nullité de droit. Pour les actes annulables, l'intérêt lésé devait être direct, né, actuel et personnel.

Le régime adopté par la loi de 1933 concernant la composition des Comités, diffère de celui prévu dans la loi modifiée. Tout en maintenant à la composition du tribunal son caractère mixte, le législateur a simplifié les conditions de recrutement des membres. La commission chargée de la rédaction de la liste de présentation des candidats a été supprimée. L'article 55 inscrit l'interdiction pour les membres des Comités d'occuper sous aucune forme, une autre fonction dans le cadre de l'administration.

Dans l'article 39, la loi avait inscrit la voie du recours en cassation contre les décisions du Comité Central de Révision. Ce recours devant la Cour de Cassation, Chambre III a été prévu pour la première fois par la loi de 1931. Cette loi organise également dans l'article 53 la procédure à suivre pour l'exécution des arrêts du Comité Central, bien que le caractère juridique de ces dispositions soit très discutable.

Les Comités de Révision par l'effet de la loi de 1933, débarrassés des attributions appartenant aux organes de l'administration active, dans le stade actuel de leur évolution, présentent les caractères des tribunaux administratifs.

SECTION, IV

LA LOI ADMINISTRATIVE DE 1936

La loi administrative du 27 mars 1936, change la dénomination des Comités de Révision en celle des Cours Administratives. Aux termes de l'article 244, le Comité Central de Révision est appelé Cour Supérieure Administrative et les Comités Locaux de Révision sont dénommés Cours Administratives Locales.

Le projet de loi, dans les articles 236 et suivants organise « la justice administrative ». Les dispositions concernant la composition et la compétence des Cours Administratives apportaient des modifications radicales du système organisé par la loi de 1933. Le projet maintient la composition mixte de la juridiction. Les conditions de recrutement des membres autres que les magistrats, étaient plus sévères que celles prévues par la loi de 1933. La Cour Supérieure Administrative était composée de magistrats supérieurs, de membres des Cours Locales et de professeurs des Universités. Dans la composition des Cours Locales pouvaient entrer aussi des fonctionnaires supérieurs du Ministère de l'Intérieur ayant un stage de 20 ans et justifiant de la licence en droit et les référendaires des Cours Administratives ayant un stage de 5 ans dans cette fonction. Le projet crée auprès des Cours Administratives, la fonction de Commissaire du Gouvernement. Celui-ci avait le droit de saisir la Cour toutes les fois qu'il se trouvait en présence d'un acte illégal de l'administration locale. Il pouvait également exercer les voies de recours contre les arrêts des Cours Administratives. La voie de recours en cassation contre les arrêts de la Cour Supérieure est suppri-

mée. Le projet transformait la Cour Supérieure en instance de cassation pour les recours contre les arrêts des Cours Locales Administratives. La Cour Supérieure cassant la décision attaquée, peut évoquer le fond de l'affaire comme instance de second degré.

L'auteur du projet confère à ces organismes une compétence générale pour tous les actes administratifs sans faire aucune distinction entre les actes de l'autorité centrale et les actes des administrations locales. La compétence des Cours est limitée aux seuls actes ayant un caractère d'intérêt général. Sans se préoccuper des droits respectifs des parties, c'est l'idée même de la légalité de l'activité administrative qui a conduit l'auteur du projet à la réforme préconisée. Le contrôle des Cours Administratives devait s'exercer sur l'acte lui-même et non sur les faits et les droits des particuliers. Voici comment s'exprimait le rapporteur de la loi administrative de 1936 à ce sujet : Il est vrai — disait M. I. Vantu dans son rapport — que le particulier lésé dans ses droits peut s'adresser à ces autorités. Plus encore, même ceux lésés seulement dans leurs intérêts directs et personnels peuvent former un recours devant les Cours Administratives. Cela ne change pas leur nature juridique, et le particulier apparaît plutôt comme un dénonciateur, auquel la loi — afin d'éviter des actions sans fondement ou des actions de sabotage — demande de justifier d'un intérêt direct et personnel ».

« Aussi, les critiques faites ne sont-elles plus fondées puisque les Cours Administratives créées par le présent projet ne sont pas des instances judiciaires, mais seulement des instances administratives spécialisées, organisées par l'Etat pour l'auto-contrôle de la légalité des actes des administrations publiques ».

« En partant de ce principe, on pourra facilement reconnaître la constitutionnalité de l'institution et la justification des modifications apportées dans l'organisation et la compétence des Cours Administratives ».

« En effet, la critique d'inconstitutionnalité faite en 1929, ne peut plus subsister puisque le projet ne crée pas des instances de contentieux administratif, c'est-à-dire des instances ayant un but unique de trancher les conflits entre l'administration et les particuliers, résultant de la lésion des droits de ceux-ci ».

« On a soutenu, que pour éviter toute discussion, il aurait été mieux d'attribuer le seul contentieux des intérêts aux Cours Administratives. Ce serait inutile, sans pratique et injustifié ».

« Inutile, parce que du moment que c'est l'idée de légalité indépendante de tous droits et intérêts particuliers qui intéresse l'activité de ces Cours et non le particulier, la personne qui peut former le recours ne présente aucune importance. Sans aucune portée pratique, parce que la notion du droit ne peut pas se distinguer facilement de celle de l'intérêt direct et personnel... » L'auteur du projet a entendu organiser par là le contentieux de l'annulation. Comme le dit M. Appleton : « Dans le contentieux d'annulation, l'arbitrage de la juridiction administrative s'attache à l'acte indépendamment des droits et des dommages que peut faire naître son exécution ; elle le censure s'il est contraire au droit, sans qu'il soit nécessaire qu'il ait violé le droit propre d'un particulier ; elle se borne à l'annuler, sans pouvoir ni le réformer, ni tirer de cette annulation des conséquences pécuniaires » (1).

(1) Jean Appleton : *op. cit.*, p. 33.

Les Cours Administratives peuvent être saisies par les particuliers lésés dans leurs droits ou seulement dans leurs intérêts directs et personnels, par les organes de contrôle et par le commissaire du gouvernement.

La compétence des Cours, telle qu'elle a été organisée par le projet, est facultative pour les particuliers lésés. En effet, l'article 248 contient les dispositions suivantes : « Les administrations publiques et les particuliers lésés dans leurs droits par des actes administratifs illégaux, pourront s'adresser, d'après les distinctions prévues dans la présente loi, soit aux instances judiciaires de droit commun ou de contentieux administratif, soit aux Cours administratives ».

L'auteur du projet a envisagé l'hypothèse dans laquelle la même partie, après avoir épuisé la voie de recours devant les Cours Administratives, attaque le même acte administratif devant les Cours d'Appel comme instances de contentieux administratif. Dans ce cas, il prévoit que la solution de l'affaire par une des juridictions implique la renonciation de la partie lésée de s'adresser à une autre, en faisant jouer la « présomption de renonciation » (1). Dans une autre situation, le même acte administratif peut être attaqué par des parties différentes devant des juridictions distinctes. Dans le cas d'une contrariété des décisions, le projet déclare que l'affaire sera portée devant la Cour de Cassation, Sections Réunies. Elle statuera à la demande des parties intéressées, du commissaire du gouvernement auprès des Cours Administratives, ou du procureur général de la Cour de Cassation.

(1) Le rapport de la loi de 1936 lu à la Chambre des Députés.

Les décisions de la Cour Supérieure Administrative sont définitives et exécutoires. L'annulation de l'acte est prononcée à l'égard de tous. L'arrêt de la Cour est communiqué à l'administration intéressée, qui est obligée de l'exécuter dans un délai de quinze jours. Si on constate le refus de la part de l'organe administratif, la partie intéressée peut s'adresser aux instances de contentieux administratif — les Cours d'Appel — suivant la procédure prévue dans la loi spéciale de 1925. La Cour d'Appel peut prononcer des dommages-comminatoires personnellement contre le chef de l'administration en faute, et des peines pour refus de service.

Nous ne pouvons pas assez insister sur l'importance de la réforme envisagée par l'auteur du projet de la loi administrative de 1936. En transformant la Cour Supérieure Administrative en instance de cassation et en élargissant la compétence des Cours pour tous les actes de l'administration publique, on a créé un système de tribunaux administratifs séparés complètement du pouvoir judiciaire et ayant une compétence générale d'appréciation de la validité des actes administratifs envisagés objectivement. Les dispositions du projet concernant le recrutement des membres, le fonctionnement des Cours et la procédure d'exécution, assuraient la célérité du jugement et de l'exécution des arrêts. La loi administrative étant votée dans les derniers jours avant la clôture de la session des assemblées législatives, et les dispositions concernant la justice administrative comportant d'amples débats, ont été écartées du corps de projet (1). Le législateur s'est contenté de donner dans

(1) Le projet de la loi administrative de 1936 était divisé en six parties : l'administration locale, les finances locales, le recours hiérar-

l'article 244 au sujet des Cours Administratives, la rédaction suivante : « A partir de la promulgation de la présente loi, les Comités Locaux de Révision prennent la dénomination de Cours Locales Administratives, et le Comité Central de Révision, celle de Cour Supérieure Administrative, ayant la compétence prévue dans la loi organique du 20 avril 1933 avec les modifications apportées par cette loi.

« Les sections de la Cour Supérieure Administrative auront des formations permanentes ».

La loi de 1936 supprime les attributions des Cours Administratives en matière électorale. L'article 27 prévoit la procédure à suivre et la juridiction compétente pour exercer le contentieux électoral. Les recours contre la décision du président de la section de vote par laquelle est prononcée la validité des élections ou bien leur invalidité, à la suite de la vérification des opérations électorales et des contestations introduites, sont déposées dans un délai de cinq jours francs au greffe du tribunal judiciaire. Les recours seront jugés par le président de la circonscription électorale du département avec un autre juge du tribunal. La décision prononcée sera communiquée à l'administration intéressée, et à l'organe de tutelle.

La loi supprime également les attributions des Cours Administratives prévues dans l'alinéa final de l'article 36 de la loi de 1933. Aux termes de l'article 168 de la loi de 1936. « La dissolution des conseils départementaux, municipaux et des communes urbaines est faite par décret royal, fondé sur le rapport motivé du ministre de l'Intérieur et pour les conseils des communes rurales par la décision

chique, la justice administrative, l'enseignement professionnel et dispositions générales ; il avait un total de 291 articles.

du ministère de l'Intérieur basé sur le rapport motivé du préfet ». L'article 246 prévoit contre les dissolutions des conseils, la voie de recours devant les instances de contentieux administratif. Les recours seront déposés dans un délai de trente jours francs à partir de la date de la publication du décret ou de la décision attaquée.

SECTION V

LA LOI DE 1938

La loi administrative de 1936 vient d'être abrogée par la loi du 14 août 1938. Aux termes de l'article 79 de la nouvelle Constitution du roi Carol II du 27 février 1938, l'organisation de l'administration locale est laissée à la charge du législateur ordinaire. Voici le texte : « Les institutions administratives seront organisées par des lois ». La loi administrative de 1938 doit ainsi être considérée comme la loi fondamentale de l'organisation actuelle de la vie administrative en Roumanie.

La réforme qui vient d'être accomplie a été faite en vue de donner des nouvelles bases à l'administration locale dans l'esprit des principes proclamés par le nouveau pacte fondamental. C'est ce qui ressort du rapport présenté par M. Armand Calinesco, ministre de l'Intérieur à Sa Majesté le Roi : « L'organisation de l'administration locale, dit le rapporteur, est étroitement reliée à l'organisation de l'administration centrale de l'Etat. Quand un Etat, en se donnant une nouvelle Constitution, modifie son organisation politique d'une façon fondamentale, la vie locale s'en trouve implicitement influencée de la manière profonde. Oeuvre de la réalité et de la tradition, cette vie locale doit s'intégrer dans les nouvelles

conditions de vie de l'Etat, en conservant ce qui constitue sa réalité organique, mais en éliminant ce qu'on peut considérer comme des créations artificielles et tout ce qui représente le vestige d'une organisation politique que la nouvelle Constitution a écartée. L'organisation politique donnée à notre Etat par la Constitution du 27 février 1938, impose la réforme de l'administration locale qui doit être assise sur des bases nouvelles. Il convient de rappeler que l'organisation de la vie locale était chez nous, avant la Constitution de 1938, en étroite et intime dépendance avec l'organisation de la vie politique, ce qui avait pratiquement empêché le développement d'une vie administrative, répondant aux réalités et aux nécessités locales ».

La principale préoccupation du législateur de 1938 a été sans doute de donner une vie propre aux autorités décentralisées, en les mettant en même temps à l'abri des influences politiques ou autres.

Les principes qui ont guidé le législateur dans la nouvelle réforme sont les principes de décentralisation administrative, de contrôle, d'organisation d'une tutelle administrative rigoureuse, et de création d'une justice administrative chargée d'assurer le respect de la légalité.

La loi de 1938 pose également le principe de la déconcentration administrative. D'après cette loi, le pays est divisé en dix régions dirigées par les résidents royaux. Ceux-ci sont les représentants du gouvernement et ont le rang de sous-secrétaire d'Etat. Le résident royal a le pouvoir de contrôle hiérarchique et de tutelle administrative sur toutes les autorités décentralisées de sa circonscription territoriale et en même temps il a compétence pour connaître des affaires relevant des différents ministères, compétence qu'il exerce en vertu d'une délégation du conseil des ministres.

Dans le cadre de la réforme de déconcentration, la loi organise les circonscriptions suivantes : la région, le département, l'arrondissement et la commune. Tous les ministères, à l'exception du ministère de l'armée, de la justice, des affaires étrangères, des établissements de l'enseignement supérieur, et des services publics autonomes, sont tenus de créer des services décentralisés dans le cadre des circonscriptions prévues par cette loi. Aux termes de la loi de 1938, la commune et la région, unités administratives décentralisées, à caractère politico-territorial, sont dotées de la personnalité juridique. L'activité des organes chargés des intérêts locaux et celle des organes qui représentent les intérêts de l'Etat doivent, dans la pensée du législateur, se coordonner dans une collaboration harmonieuse s'exerçant au plus grand bien de l'Etat. « La dualité des organes, — dit le rapporteur de la loi —, les uns chargés de l'administration des intérêts locaux, les autres de l'administration des intérêts de l'Etat, doit aboutir, par l'intermédiaire des chefs de ces unités et circonscriptions, à une collaboration des plus harmonieuses, attendu que ces chefs, fonctionnaires nommés par l'Etat, ont sous leurs ordres les deux catégories d'organes ».

Aux termes de l'article 192 de la loi de 1938, les organes de contrôle des autorités décentralisées sont : le ministre de l'intérieur, le résident royal, le préfet et le prêteur. Chacun exerce le contrôle dans l'ordre hiérarchique établi par la loi. Les organes de tutelle administratifs sont : le ministre de l'intérieur pour les régions et le municipale Bucarest, le résident royal pour les municipes, les villes-résidences et les stations balnéo-climatérique et le préfet pour les autres communes.

Le législateur de 1938 annonce en même temps pour l'avenir une réforme concernant la justice administrative. D'après le texte de l'article 197, elle sera organisée par une loi spéciale. Dans le même article, le législateur consacre l'existence des Cours Administratives. Le nombre des Cours Locales est porté de sept à dix, le ressort des Cours Administratives coïncide avec les circonscriptions des régions.

Pour les attributions de ces Cours, la loi de 1938 renvoie à la loi de 1933. La loi de 1938 maintient les dispositions de la loi de 1936 sur le contentieux électoral et le contentieux disciplinaire des conseils élus des administrations locales. Bien que la loi de 1936 ait été abrogée, les Cours Administratives ne connaîtront donc plus de ces contentieux.

Aux termes de l'article 118 de la loi de 1938, les candidats pourront introduire des contestations pendant toute la période des élections et jusqu'à la proclamation du résultat. Les contestations seront remises au président du bureau électoral, magistrat délégué pour les opérations électorales, qui devra se prononcer avant de proclamer le résultat des élections. Les décisions du Président sur le résultat des élections communales pourront être déférées au tribunal judiciaire, dans un délai de cinq jours de leur prononcé. Le tribunal statuera sur le recours dans un délai maximum de 15 jours. Les recours contre les décisions proclamant le résultat des élections régionales doivent être portés devant la Cour d'Appel dans un délai de dix jours, la Cour étant tenue de se prononcer dans les quinze jours. La loi de 1938 confère par conséquent le contentieux électoral des autorités décentralisées au pouvoir judiciaire.

En ce qui concerne le contentieux disciplinaire des conseils élus, qui était attribué par la loi de 1933 aux Cours Administratives, la loi de 1938 maintient le régime de la

loi de 1936. Aux termes de l'article 134, les maires et les adjoints et les membres des conseils pourront être révoqués par le préfet pour les communes rurales, par le résident royal pour les autres communes et pour les régions, et par décret royal pour le municipale de Bucarest.

La loi de 1938 confère une nouvelle attribution aux Cours Administratives. Il s'agit du contentieux disciplinaire des fonctionnaires des autorités décentralisées. Suivant les dispositions de l'article 136, les prêteurs, les notaires et les fonctionnaires administratifs des communes, des municipalités des régions et de la chancellerie du préfet, seront jugés disciplinairement par les Cours Locales. Les préfets, les inspecteurs généraux administratifs, ainsi que les secrétaires généraux des régions seront jugés par la Cour Supérieure Administrative. Les peines appliquées ne pourront dépasser celles qui ont été prévues dans les avis des Cours Administratives.

Aux termes de l'article 182, le contentieux en matière fiscale est attribué à des commissions spéciales ayant des attributions juridictionnelles. Ces commissions sont organisées selon le principe du double degré de juridiction. Les commissions pour la constatation des revenus sont composées pour les communes urbaines d'un délégué du service financier désigné par le maire et d'un délégué des contribuables, et pour les communes rurales d'un notaire et d'un membre du Conseil communal désigné par le maire. Les décisions de ces commissions sont susceptibles d'appel, lequel doit être formé par les intéressés dans un délai de vingt jours de la communication. Les Commissions d'appel seront composées d'un magistrat, d'un délégué du maire et d'un délégué des contribuables. Les décisions de la Com-

mission d'appel, pourront être attaquées devant le tribunal judiciaire.

L'Institut Royal des Sciences Administratives a joué un rôle actif dans l'élaboration de la loi de 1938. Le cadre restreint de cet ouvrage ne nous permet pas d'insister davantage sur les multiples innovations introduites par cette loi et qui sont toutes d'une importance capitale pour la vie administrative locale. Nous nous sommes borné à étudier les textes se rattachant à l'activité des Cours Administratives.

CHAPITRE II

Le problème de la constitutionnalité des Cours Administratives

La création des Cours Administratives apparaît comme une violation flagrante des dispositions formelles du pacte fondamental. En effet, la Constitution de 1923 conférait le contentieux administratif aux organes du pouvoir judiciaire interdisant la création d'autorités spéciales de quelque sorte que ce fut en matière administrative avec des attributions contentieuses.

L'article 107 dans ses deux premiers alinéas proclame en effet : « des autorités spéciales d'aucun ordre ne peuvent être créées avec des attributions de contentieux administratif » (al. 1) et « le contentieux administratif est du ressort du pouvoir judiciaire, conformément à la loi spéciale » (al. 2).

Le Conseil Législatif ayant à se prononcer sur le projet de la loi administrative de 1929, considère les textes concernant les Cours Administratives comme inconstitutionnels. Dans son avis n° 81 du 1^{er} juillet 1929, il se prononce pour la disjonction des dispositions contenues dans l'article 341 et suivants du projet, pour ces considérations : « Par l'article 341 et suivants du projet sont organisés la tutelle et le contrôle des administrations locales, en créant et deux nouveaux organismes les Comités Locaux de Révision qui fonctionneront auprès des directoriats ministériels composés chacun de sept membres et un Comité Central de Révi-

sion qui fonctionnerait à Bucarest auprès du Ministère de l'Intérieur, composé par 10 membres répartis entre deux sections, chacune de cinq membres, qui remplacent le Conseil Administratif actuel que l'on supprime. Ces Comités ont la compétence de prononcer dans tous les cas où la loi exige l'approbation des autorités supérieures pour les actes et les délibérations des Conseils, des délégations ou leurs présidents en matière de budget, impôts, emprunts, travaux, etc. En dehors de ces attributions, elles ont encore celles qui constituent le contentieux de l'annulation, ceci est d'ailleurs facultatif pour les parties lésées.

« Considérant que l'article 107 de la Constitution interdit la création de toutes sortes d'instances ayant des attributions de contentieux administratif.

« Considérant que l'organisation des Comités de Révision avec attributions et de contentieux administratif est contraire aux dispositions de l'article constitutionnel mentionné plus haut ; le fait que leur compétence est facultative pour les parties lésées, n'enlève pas le caractère d'inconstitutionnalité de ces dispositions ».

A l'occasion de la loi de 1931 relative à la modification de certaines dispositions de la loi de 1929 concernant et les Cours Administratives, le Conseil Législatif dans l'avis du 17 mars 1931 adopte à nouveau la thèse de l'inconstitutionnalité. Admettre, disait-il l'existence d'organes et d'autorités en dehors du pouvoir judiciaire, ayant une compétence contentieuse pour les conflits intervenus entre les particuliers et l'administration, serait rejeter les dispositions inscrites à ce sujet dans le pacte fondamental. D'ailleurs, le principe même de la séparation des pouvoirs s'oppose à la création d'autorités administratives ayant des attributions contentieuses : « le pouvoir exécutif doit uni-

quement exécuter les lois, le jugement des conflits qui peuvent surgir à l'occasion de leurs applications étant exclusivement une attribution du pouvoir judiciaire ». En faveur de sa thèse, le Conseil Législatif invoque encore les arguments suivants : « l'article 107 de la Constitution de 1923 est catégorique dans cette matière, car la Constitution admettant le système anglais on a voulu que tous les actes de contentieux administratifs quels qu'ils fussent, soient déférés aux organes du pouvoir judiciaire et jugés par eux. Le texte constitutionnel cité commence par énoncer que « des autorités spéciales d'aucune sorte ayant des attributions de contentieux administratif, ne peuvent être créés », il ajoute ensuite : « le contentieux administratif est de la compétence du pouvoir judiciaire ». Enfin, dans l'alinéa final, le texte constitutionnel décide que celui qui est lésé dans ses droits par un acte administratif d'autorité ou de gestion adressera sa demande aux tribunaux judiciaires. Le législateur constituant ne pouvait pas exposer plus clairement ses intentions. Or, quand le projet créé en dehors des organes du pouvoir judiciaire, des organismes ou des autorités auxquels ils confèrent la compétence de juger comme organes de contentieux, les conflits nés entre les particuliers et les autorités publiques, en remplaçant ainsi les organes du pouvoir judiciaire, il est évident qu'il s'écarte complètement du texte de l'article 107. Contre le texte précis de la Constitution on ne peut pas invoquer le fait qu'aussi bien après la Constitution de 1923 qu'avant, on trouve certaines autorités, commissions ou comités qui ont dans leurs compétences diverses questions spéciales de contentieux administratif, telles les commissions pour les impôts, etc, parce que celles de ces commissions qui existaient avant la Constitution de 1923 ont été tout simple-

ment tolérées le législateur ne s'étant pas occupé d'établir une organisation totale et unitaire du contentieux administratif roumain ; pour celles que l'on trouve après la Constitution, elles ont été créées sans tenir compte des dispositions de l'article 107. D'ailleurs ceci est l'opinion généralement adoptée par la doctrine.

« En outre le fait que certains arrêts de la Haute Cour de Cassation, aient déclaré constitutionnels certaines autorités, certains comités, etc..., qui fonctionnaient ou étaient créés contrairement aux dispositions de l'article 107 de la Constitution, doit être expliqué par le souci montré par cette haute juridiction de ne pas contrarier ou léser les intérêts vitaux de l'Etat, par suite de l'erreur juridique, sur laquelle reposent ces institutions.

« Enfin, on doit observer que le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à l'existence de certains tribunaux administratifs. Le pouvoir exécutif doit seulement exécuter les lois, et le jugement des conflits qui peuvent surgir à l'occasion de leur application, est exclusivement une attribution du pouvoir judiciaire ; la création d'autorités administratives ayant des attributions judiciaires, est donc complètement contraire aux principes fondamentaux de notre Constitution. De plus, en créant des Cours administratives, et en leur attribuant le contentieux des actes de l'administration locale, on introduit une distinction entre le contentieux des actes de l'autorité centrale et celui des actes de l'administration locale, le premier restant de la compétence des Cours d'Appel et de la Cour de Cassation et le second étant de la compétence des Cours administratives. Une telle distinction n'aurait aucune justification vu l'article 107 de la Constitution. Si cette disposition du projet devenait loi, il existerait pour le contentieux de

l'administration locale, sept Cours de Cassation (chaque Cour administrative ayant l'attribution de casser les décisions des instances inférieures) et en dessus une huitième instance de cassation, la Cour Centrale administrative et pour le contentieux des actes de l'autorité centrale il y aurait seulement le système normal et constitutionnel, la Cour de Cassation.

« Vu les arguments exposés plus haut, les dispositions par lesquelles sont créées des instances juridictionnelles administratives ayant des attributions de contentieux, doivent être éloignées du projet, comme inconstitutionnels.

« Ces organismes pourraient être maintenus seulement avec de simples attributions de tutelle administrative, le contentieux des actes des administrations locales restant à la compétence des tribunaux judiciaires ordinaires.

« En tout cas, si l'on désire une nouvelle et complète organisation du contentieux administratif, pour les actes abusifs d'autorité, une pareille organisation ne serait possible que dans le cadre des organes du pouvoir judiciaire ». Pour tous ces motifs, le Conseil Législatif propose de laisser uniquement à ces organismes des attributions de tutelle.

Une opinion divergente a été signée à la suite de cet avis par MM. les professeurs de droit public, des universités Paul Negulesco, C. Alexianu et I. V. Gruia, conseillers temporaires au Conseil Législatif. Ils arrivent à une conclusion complètement opposée qu'ils expriment ainsi : « Dans le système de notre Constitution peuvent exister des autorités spéciales créées par des loi, avec des attributions de contentieux administratif ».

Le Conseil Législatif a eu l'occasion de faire les mêmes observations sur cette question, au sujet du projet de la

loi administrative de 1936, qui dans les articles 236 et les suivants organisait la justice administrative. Dans son avis n° 49 du 18 mars 1935, le Conseil Législatif s'exprimait ainsi à ce sujet : « Si l'on trouve que l'organisation du contentieux administratif telle qu'elle a été faite par la loi du 23 décembre 1925 n'est pas suffisante, le législateur pour respecter le système de la Constitution, n'a qu'à modifier cette loi : soit en élargissant la compétence des tribunaux ordinaires existants jusqu'à comprendre le cas où par l'acte administratif illégal de simples intérêts particuliers ont été lésés, si ceci est admissible au point de vue constitutionnel, soit en créant dans le cadre du pouvoir judiciaire, des tribunaux qui auront une composition mixte, et qui seront formés par des magistrats et des personnes possédant des connaissances sur la vie administrative, au moins provisoirement, jusqu'à ce que l'enseignement des universités donnent des spécialistes de droit administratif ».

La thèse soutenue par le Conseil Législatif, est restée presque isolée, la plupart des représentants les plus autorisés de la doctrine du droit public roumain, se prononçant pour la constitutionnalité des Cours Administratives. Vue l'importance du problème et afin de le présenter de la manière la plus complète possible, nous croyons qu'il est de notre devoir de reproduire au moins une partie des arguments que l'on a avancés en faveur de ces juridictions. Parmi ceux qui se sont occupés surtout de cette question, citons M. le Professeur Paul Negulesco. L'auteur démontre (1) que les juridictions administratives ne constituent pas un

(1) Paul Negulesco : Etude introductive à l'ouvrage, *Curtile Administrative*, par M. Petresco, 1937.

système de tribunaux ayant une compétence multiple et générale en matière de contentieux administratif, parallèle et différente de la juridiction de droit commun. La loi de 1933 les transforme en tribunaux judiciaires en soumettant leurs décisions à la Haute Cour de Cassation, III^e chambre. Il interprète l'alinéa I de l'article 107 énonçant l'interdiction de la création d'autorités spéciales de tout ordre ayant des attributions de contentieux administratif, comme une disposition par laquelle le constituant a voulu empêcher toute possibilité d'une immixtion des organes administratifs actifs dans le domaine du contentieux administratif. Par l'expression « autorités de tout ordre » le législateur « a entendu empêcher qu'un fonctionnaire de décision, ministre, préfet, maire, soit aussi un juge ». La Constitution — dit-il — n'a pas voulu prohiber la création de toute juridiction, qui puisse avoir une compétence en matière de contentieux administratif, puisque par l'article 101, al. 1, il a donné au législateur ordinaire, le pouvoir très étendu de créer toutes sortes de juridictions. Les Cours Administratives ainsi organisées par la loi de 1933, constituent des juridictions judiciaires donc conformes à l'art. 101, al. 1 ; elles ne portent aucune atteinte aux textes et aux principes constitutionnels.

C'est de cette question que s'est occupé aussi M. le Professeur C. Rarincesco dans son ouvrage intitulé « Le Contentieux administratif roumain ». L'origine de l'article 107, dit-il, doit être recherchée dans l'art. 130 de la Constitution de 1884 qui a interdit de créer à l'avenir un Conseil d'Etat ayant des attributions de contentieux administratif. Or, le législateur de l'époque n'a parlé que du Conseil d'Etat, qui avait laissé un triste souvenir et qui fut pour une courte durée un tribunal judiciaire de droit commun, en matière

de contentieux administratif. Le constituant de 1923 par l'art. 107 n'a pas voulu accorder à la compétence des organes du pouvoir judiciaire, absolument tous les litiges entre les particuliers et l'administration, puisqu'en dehors du fait que l'on serait arrivé à une impossibilité pratique à obtenir leur solution, le fonctionnement d'une Cour des Comptes, qui est une juridiction administrative, a été prévu dans la Constitution même dans l'art. 116. Le constituant de 1923 admet donc la possibilité de la création de certaines juridictions spéciales administratives, ayant une compétence réduite et limitée au contentieux d'un service public, mais sous la condition que leurs décisions puissent être censurées par la Cour de Cassation (1).

Très intéressante et complète est l'étude faite par M. le Professeur C. Angelesco sur ce problème ; il arrive à une conclusion presque identique à celle de M. Rarincesco. « Par la création des Comités de Révision en 1929 (leur dénomination a été changée en celle des Cours Administratives par la loi administrative de 1936) a-t-on violé, dit-il, certains textes de la Constitution ? La réponse ne peut être que négative. Pour les motifs déjà invoqués, nous croyons que ces juridictions sont conformes à la Constitution. En effet, elles ont été créées par une loi. Elles ne sont pas investies d'une compétence générale en matière de contentieux administratif, leur compétence étant limitée aux matières énumérées par leur loi organique. Enfin, les décisions prononcées par ces instances sont soumises, dans certaines occasions, au recours en cassation, recours jugé par la III^e Chambre de la Cour de Cassation. En conséquence, toutes les conditions prévues expressément par la Constitution ou

(1) C. Rarincesco : *op. cit.*, p. 98.

« qui découlent implicitement de notre pacte fondamental, ont été respectées » (1).

La jurisprudence n'a pas eu encore l'occasion de se prononcer ouvertement sur la constitutionnalité des Cours Administratives et en général sur toutes les juridictions administratives spéciales. Dans tous les cas, la Haute Cour de Cassation Sections Réunies s'est contentée d'examiner leurs conformités uniquement en rapport avec les dispositions de l'article 101 du pacte fondamental, qui proclame l'interdiction de la création des tribunaux exceptionnels en vue de certains procès ou relativement au jugement de certaines personnes.

La nouvelle Constitution du roi Carol II, promulguée le 20 février 1938, en abrogeant la Constitution de 1923, a mis fin aux controverses auxquelles avait donné lieu la création des Cours Administratives. En effet, l'article 78 du nouveau pacte fondamental se borne à proclamer la compétence du pouvoir judiciaire en matière administrative sans reproduire le fameux alinéa de l'article 107 portant interdiction de créer des tribunaux administratifs. « Le contentieux administratif, dit l'article 78, est, conformément à la loi spéciale, à la charge du pouvoir judiciaire.

« Le pouvoir judiciaire n'a pas compétence pour juger les actes de gouvernement ni les actes de commandement à caractère militaire ». Dans l'article 79, le Constituant con-

(1) C. Angelesco: *Les juridictions administratives et l'article 107 de la Constitution Roumaine*, publiés dans « Revista de drept public », p. 231, année XII, n° 3, 1937, p. 216-236.

fie l'organisation des institutions administratives au législateur ordinaire.

La thèse soutenue par le Conseil Législatif sur l'inconstitutionnalité des Cours Administratives était fondée surtout sur les dispositions de l'alinéa 1^{er} de l'article 107. Le Constituant de 1938 ne reproduit de cet article que les alinéas 2 et 5, devenus l'article 78 du nouveau pacte fondamental. Les partisans de la thèse d'inconstitutionnalité des Cours Administratives diront peut-être que l'élimination de l'alinéa 1^{er} de l'article 78 proclame formellement la compétence des tribunaux judiciaires en matière administrative. Mais, nous ne saurons accueillir une telle argumentation, car ce serait méconnaître le sens de la réforme, apportée par la nouvelle constitution. Maintenir le système actuel tout en laissant la possibilité au législateur ordinaire d'organiser une justice administrative, voici le vrai sens de l'article 78 de la Constitution de 1938.

En effet, contrairement au principe proclamé par la Constitution de 1923 et, contrairement à la tradition, sous l'influence des réformes accomplies en cette matière dans d'autres pays et sous la poussée des faits, le législateur ordinaire avait procédé à l'institution de juridictions administratives. La réforme avait d'ailleurs été amorcée timidement, un projet de loi de 1936 avait transformé la Cour Supérieure Administrative en un tribunal suprême analogue à la Cour de Cassation, placé au sommet des juridictions administratives. Le projet de 1936 organisait en somme une justice administrative. Il n'a pas été voté. La loi administrative avait été votée à la hâte les derniers jours de la session parlementaire. Une réforme comme celle qu'apportait le projet de 1936 comportait d'amples discussions, ne pouvait passer dans de telles conditions.

Plus tard, sous le gouvernement Goga, de courte durée, le ministre de la Justice, M. Radulesco-Mehedinti, avait annoncé l'organisation d'une justice administrative et l'opinion de la doctrine roumaine était presque unanimement favorable à la création d'une telle justice. Les esprits étaient déjà préparés à une pareille réforme et les bons résultats obtenus par les Cours Administratives avaient donné satisfaction même aux plus sceptiques. Le nouveau pacte fondamental a été voté à la suite des événements qui ont conduit à la chute du gouvernement Goga, et qui n'ont guère laissé au Constituant le loisir nécessaire pour opérer une telle réforme. Il s'est donc borné à proclamer le maintien du régime existant. Mais, du fait qu'il n'a pas reproduit l'interdiction à l'égard des tribunaux administratifs, a d'une part reconnu la régularité des Cours Administratives existantes et d'autre part a admis la possibilité d'organisation d'une justice administrative.

En effet, la loi de 1938 qui vient d'accomplir la réforme de l'administration locale annonce à l'alinéa 1^{er} de l'article 197 l'organisation de la justice administrative. Peut-on prétendre que cette loi n'a pas été conçue dans l'esprit de la nouvelle Constitution ? En guise de réponse, nous croyons utile de reproduire quelques passages du rapport présenté au Roi Carol II par M. Armand Calinesco, ministre de l'Intérieur, à l'occasion de cette loi, d'où l'on peut voir le parfait accord qui existe entre la conception du Constituant et celle du législateur ordinaire. « Le pacte fondamental du 27 février 1938, dit M. Calinesco, impose l'organisation administrative du pays sur des bases nouvelles. Une structure, une mentalité une conception et une direction tout à fait nouvelles, inspirées des plus profondes et des plus réelles aspirations d'une nation qui veut se libérer de la domination néfaste des partis politiques, et qui ne prétend qu'à développer librement ses possibilités constructives et organisa-

trices, telle est l'idée directrice du grand acte du 27 février 1938.

« Le projet de la loi que nous présentons est l'expression de ce besoin et la réalisation de l'esprit constitutionnel ». Et, plus loin : « Le projet de loi administrative est la première loi organique du nouveau régime constitutionnel de notre pays ; il trace la première, aussi la plus importante ligne de conduite qui est dans la future organisation de notre Etat ».

Cette loi a été élaborée avec la collaboration de l'Institut Royal des Sciences Administratives de Roumanie et sa rédaction a été suivie de très près par Sa Majesté le Roi Carol II, comme le disait M. Alexiano, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Cernautzi et résident royal, à l'occasion de son installation dans sa nouvelle fonction. Citons enfin, un passage du discours du Président du Gouvernement I. P. S. Patriarche Dr. Miron Cristea, fait à l'occasion de l'installation du Résident Royal de Alba Iulia. « A la nouvelle Constitution, loi fondamentale, d'autres lois à caractère fondamental devraient suivre, dit-il, en vue d'assurer un cours normal à la vie publique dans notre cher pays. Parmi ces lois fondamentales, on doit ranger la nouvelle loi administrative, dont l'auteur est l'éminent et distingué ministre de l'Intérieur, M. Armand Calinesco. Cette loi administrative est fondée sur plusieurs principes d'une importance particulière, qui existent probablement aussi dans d'autres pays qui suivent le rythme accéléré du progrès ».

Si nous ne pouvons rien anticiper sur la réforme de la justice administrative annoncée par le législateur de 1938, du moins pouvons-nous dire qu'il ne subsiste aucun doute sur la constitutionnalité des Cours Administratives. Ces juridictions ont été confirmées tant par le silence du Constituant que par le texte de la loi administrative de 1938.

CHAPITRE III

Organisation des Cours Administratives

SECTION I

COMPOSITION. SÉANCE PLÉNIÈRE

Le législateur de 1933 maintient les dispositions de la loi de 1930 qui fixaient le nombre et les résidences des Cours Administratives. Aux termes de l'article 1 il prévoit l'existence de sept Cours Locales siégeant dans les résidences des anciens directorats ministériels et d'une Cour Supérieure siégeant à Bucarest. La compétence territoriale des Cours Administratives Locales s'étend à un nombre de départements qui est fixé et peut être modifié par une loi ; l'article 54 de la loi de 1930 détermine la compétence de chaque Cour Locale.

En créant une Cour Supérieure Administrative, le législateur a organisé un double degré de juridiction, sans donner toutefois à cette règle une portée générale ; la Cour Supérieure est appelée en effet à décider en premier et dernier ressort sur certaines affaires.

Les Cours Locales sont composées d'un président et de 6 membres, répartis entre deux sections. Chaque section est formée d'un président et de deux membres.

La Cour Supérieure Administrative est composée d'un président et de 10 membres ; elle est divisée en deux sec-

tions comprenant chacune un président et quatre membres. L'existence des sections ne correspond pas à une spécialisation au point de vue de la nature des affaires, la loi ne fait en effet aucune distinction selon les différentes attributions des Cours Administratives.

L'article 17 prévoit que la répartition des membres entre les sections, est faite au commencement de chaque année, par un tirage au sort, effectué par le président de la Cour assisté par les deux présidents des sections. Le président de chaque Cour est chargé de surveiller toute l'activité de la Cour qu'il préside. Outre ses attributions d'ordre administratif, il peut encore présider l'une quelconque des sections, toutes les fois qu'il le juge opportun.

Aux termes de l'article 21, les sections de la Cour Supérieure, ne peuvent statuer que lorsqu'elles réunissent un minimum de trois membres et la décision doit être prise par trois voix. Pour les sections des Cours Locales, la loi exige au moins deux membres, la décision doit être prise également par deux voix. En cas de partage des voix, les sections de la Cour Supérieure doivent être composées de cinq membres et les sections des Cours Locales de trois membres. Les opinions divergentes seront rédigées et signées à la fin de la décision par le conseiller qui les a formulées.

Les Cours Administratives sont aidées dans leurs travaux par des membres référendaires ; un premier référendaire et quatre référendaires pour la Cour Supérieure, un référendaire chef et deux autres référendaires pour chaque Cour Locale. Ceux-ci sont chargés de rédiger un rapport écrit sur chaque affaire sur laquelle la Cour aura à statuer. Les référendaires prennent part aux débats de toute affaire au sujet de laquelle ils ont déposé un rapport ; ils pren-

nent des notes afin de rédiger la décision sous la surveillance d'un membre conseiller.

Un secrétariat, composé d'employés de bureaux, copistes et dactylographes est attaché à chaque Cour Administrative pour effectuer les travaux de bureau, d'enregistrement et d'archives.

La Cour Supérieure Administrative dans les cas prévus par l'article 19 se réunit en séance plénière sur convocation du président. Cette convocation a lieu dans les cas suivants : a) Pour la résolution d'une importante question de principe ; dans ce cas la séance plénière peut être convoquée ou par l'initiative personnelle du président de la Cour Supérieure ou d'après l'avis de la section devant laquelle est venue l'affaire.

b) A la demande du ministère de l'Intérieur. En sa qualité d'autorité de tutelle et de contrôle des actes de l'administration locale, le Ministre de l'Intérieur peut demander à la Cour Supérieure de donner la vraie interprétation des certains textes des lois et règlements administratifs.

c) Pour la rédaction ou la modification du règlement intérieur des Cours Administratives. Ce dernier cas, ne s'est pas présenté jusqu'à ce jour, le règlement intérieur n'étant pas encore rédigé.

Dans tous ces cas, la Cour Supérieure Administrative décide toutes sections réunies. Aux termes de l'article 20, elle ne peut statuer valablement que si sept membres au moins, sont présents ; les décisions doivent être prises à la majorité et réunir cinq voix au moins. Les décisions ainsi prises sont considérées comme des actes collectifs de la Cour tout entière, tous les conseillers étant obligés de souscrire à la décision de la majorité. La loi prévoit aussi la situation

possible dans laquelle plusieurs opinions seront en présence, sans qu'aucune d'elle obtienne la majorité requise. Dans ce cas, une des minorités doit se rallier à l'opinion soutenue par le plus grand nombre des voix pour donner la majorité.

SECTION II

LES MEMBRES DES COURS ADMINISTRATIVES. LEUR RECRUTEMENT ET LEUR STATUT

Chaque Cour Locale est composée d'un président et de six membres. Trois d'entre eux sont des magistrats ayant le grade de conseiller à la Cour d'Appel. Ils sont délégués auprès des Cours Locales Administratives par le ministre de Justice avec le consentement et conformément à l'avis du conseil supérieur de la magistrature. Leur délégation ne peut être révoquée même par l'avancement, que si ils y consentent et suivant les mêmes formalités.

Les présidents des Cours Locales sont recrutés parmi les membres appartenant à la magistrature judiciaire, les plus anciens en grade ; les autres magistrats sont nommés comme présidents de section. Les membres magistrats, pendant l'exercice de leur délégation, ne peuvent fonctionner à la Cour d'Appel, bien qu'ils restent dans les cadres de la magistrature, en gardant leur place, leur grade et tous les droits et obligations. Auprès de chaque Cour d'Appel ayant la même résidence que les Cours Locales Administratives, trois places de conseillers en surnombre sont prévues.

Les quatre autres membres sont nommés par décret royal et peuvent être choisis parmi : 1) les référendaires à la Cour Supérieure depuis au moins cinq années. 2) Les fonctionnaires de l'Administration publique ayant au moins

le grade de sous-directeur de première classe, un stage de cinq ans au moins dans cette fonction et le titre de licencié en droit. 3) Les avocats définitifs ayant accompli un stage effectif d'au moins dix ans au barreau ou dans la magistrature. Ils sont assimilés en grades, droits et obligations aux conseillers des Cours d'Appel.

La limite d'âge pour tous les membres est celle prévue par la loi d'organisation judiciaire. Les dispositions concernant les mesures disciplinaires et les peines édictées par cette loi, s'appliquent à tous les membres des Cours Locales Administratives. La seule distinction à faire est que l'autorité disciplinaire doit être exercée par le ministre de Justice pour les membres magistrats tandis que pour les autres membres elle est exercée par le ministère de l'Intérieur.

La Cour Administrative Supérieure se compose d'un président et de dix membres. Trois d'entre eux sont des magistrats, ayant le grade de conseiller de la Cour de Cassation. Le plus ancien en grade occupe la place de président de la Cour. Les deux autres président les sections. Les autres membres sont nommés par décret royal et choisis parmi : 1° les membres des Cours Locales ayant un stage d'au moins cinq ans dans cette fonction ; 2° des fonctionnaires supérieurs de l'administration publique ayant le grade de directeur, cinq années au moins de service dans cette fonction, et la licence en droit ; 3° les avocats ayant un stage d'au moins quinze ans au barreau ou dans la magistrature.

Les trois membres magistrats de la Cour Supérieure sont délégués par le ministère de la Justice avec leur consentement, conformément à l'avis du Conseil Supérieur de la magistrature. Leur délégation ne peut être révoquée même par leur avancement que selon les mêmes formalités. Ils conservent leur place à la Cour, le grade, tous les droits

et obligations mais ils ne peuvent fonctionner pendant tout le temps de l'exercice de la délégation, la Cour de Cassation, III^e Chambre, ayant prévu à cet effet trois places de conseillers en surnombre. Les huit autres membres sont assimilés pour les grades, droits et obligations, aux conseillers à la Cour de Cassation.

Les dispositions concernant la limite d'âge ainsi que les mesures disciplinaires, sont celles prévues par la loi d'organisation judiciaire.

D'après l'article 33, les congés des membres, référendaires et des fonctionnaires composant le secrétariat des Cours, seront approuvés par le ministère de l'Intérieur ; les congés qui ne dépassent pas 10 jours, pourront être accordés par les présidents des Cours. En outre, l'article 55 de la loi prévoit une interdiction pour les membres des Cours Administratives d'occuper une autre fonction sous aucune forme dans l'Etat, le département, commune ou dans les institutions autonomes. Dans le même article, le législateur s'occupe de la situation des membres nommés sous le régime de la loi de 1930. En effet, d'après cette loi, les fonctionnaires supérieurs des diverses branches de l'Administration publique ayant le grade de directeur, cinq ans de stage dans cette fonction et justifiant un titre universitaire, pouvaient être nommés membres des Cours Administratives. Conformément aux nouvelles dispositions, ceux-ci sont obligés d'opter pour une des deux fonctions qu'ils occupaient. En proclamant cette interdiction de tout cumul, le législateur de 1933 a voulu sans doute mettre à l'abri de toute influence de la part de l'administration active les membres des Cours.

En ce qui concerne la nomination et le recrutement des conseillers qui composeront la Cour Supérieure Administra-

tive, la loi de 1933 a réformé complètement le système adopté par la loi de 1930. D'après les conditions exigées, le législateur de 1930 montrait trop de scrupules. Ainsi il prévoyait, que la nomination devrait être faite par le ministre de l'Intérieur, par décret royal basé sur le journal du Conseil des Ministres, d'après une liste de présentation comprenant un nombre de candidats double de celui des places. Cette liste était composée par une commission formée par les présidents des Assemblées Législatives, le Premier Président de la Cour de Cassation, du Conseil Législatif, la Cour Supérieure Administrative, le Premier Président de la Cour des Comptes, deux anciens présidents du Conseil des Ministres, qui ont rempli plusieurs fois cette fonction, deux directeurs ministériels et deux présidents des délégations générales départementales. Parmi les candidats figuraient d'anciens ministres, des professeurs de droit public des facultés, anciens et actuels conseillers de la Cour de Cassation, du Conseil Législatif, de la Cour des Comptes, des Cours d'Appel et du Conseil Supérieur Administratif, des anciens directeurs des ministères ayant un stage minimum de trois ans dans l'administration locale, des membres des Cours Locales Administratives ayant un stage d'au moins cinq ans, et des anciens ou actuels fonctionnaires supérieurs de l'administration publique ayant le grade de directeur et un stage dans cette fonction d'au moins cinq ans et un titre universitaire. D'après la composition de la commission et les conditions exigées pour la nomination des membres, la loi de 1930 manifestait l'intention d'assurer à la juridiction administrative le plus de garanties d'indépendance dans ses jugements. Ceux-ci résultent au moins de l'exposé des motifs de la loi de 1930 présentée à la Chambre

des Députés : « En ce qui concerne la composition des Cours Administratives, afin de leur assurer le maximum de garanties de compétence et d'indépendance dans l'exercice de leurs attributions, on a adopté le système qui consiste à ne faire figurer dans leur composition que des magistrats recrutés parmi les conseillers à la Cour de Cassation et des conseillers de Cours d'Appel ainsi que des hauts fonctionnaires administratifs recrutés selon une procédure qui assure la sélection des éléments ». Le législateur de 1933, malgré les apparences qui faisaient croire qu'il prévoyait des conditions inférieures de nomination et de recrutement, se préoccupe surtout en réalité de considérations d'ordre technique. D'après lui la composition de l'instance consiste à joindre la pratique administrative à la pratique et aux connaissances juridiques.

Dans le projet de la loi administrative de 1936, on avait prévu des nouvelles dispositions concernant le recrutement des membres des Cours Administratives. Par la réforme présentée, qui d'ailleurs est restée un simple projet, le législateur proposait « que le contrôle de la légalité soit exercé par des personnes compétentes et par cela élibérées de toute obligation » (1). Ainsi, dans la composition des cours administratives ne pouvait entrer que des magistrats supérieurs en fonction, des professeurs spécialisés des Universités, des fonctionnaires supérieurs du ministère de l'Intérieur ayant au moins 20 ans de service et possédant le titre de licencié en droit et des référendaires ayant un stage d'au moins cinq ans. Les membres de la Cour Supérieure Administrative devaient être recrutés parmi les magistrats supé-

(1) Rapport de la loi administrative du 27 mars 1936 présenté à la Chambre des Députés.

rieurs, les professeurs spécialisés des Universités ayant au moins cinq ans de service et les membres des Cours Locales.

L'article 10 de la loi de 1933 prévoit que les Cours Administratives sont aidées dans leurs travaux par des référendaires. Ceux-ci sont nommés par le ministère de l'Intérieur par décret royal. Leur affectation est définitive dès le moment de leur nomination. Ils doivent être licenciés en droit et conformément à l'article 10, leur nomination sera faite après un concours organisé selon un règlement rédigé par la Cour Supérieure Administrative. Les candidats qui occupent dans l'administration publique une fonction hiérarchiquement égale à celle qu'ils sollicitent sont dispensés du concours.

Auprès de la Cour Supérieure fonctionne un premier référendaire et quatre référendaires, et auprès de chaque Cour Locale, un référendaire chef et deux autres référendaires.

Le règlement prévoyant les conditions du concours n'ayant pas encore été rédigé les référendaires sont recrutés parmi les candidats provenant de l'Administration publique. Ils sont tous encadrés dans la hiérarchie du ministère de l'Intérieur. Ainsi, l'article 12 prévoit que le référendaire chef de la Cour Supérieure a le grade de directeur de première classe ; les autres référendaires et les référendaires chefs des Cours Locales ont le grade de directeur de 2^e classe et les référendaires des Cours Locales le grade de sous directeur de première classe.

Les dispositions applicables aux référendaires sont celles prévues dans le statut des fonctionnaires publics, la seule différence est que la commission disciplinaire et la commission de proposition, nomination et avancement,

sont composées du président de la Cour Supérieure assisté par les deux autres membres magistrats.

Auprès de chaque Cour Administrative, fonctionne un secrétariat. Les employés de bureau et les dactylographes sont nommés par arrêté du ministre de l'Intérieur. D'habitude ce sont des fonctionnaires du ministère détachés auprès des Cours ; les dispositions de la loi du statut des fonctionnaires publics leur sont également applicables.

SECTION III

PROCÉDURE DEVANT LES COURS ADMINISTRATIVES

Introduction des demandes

Les actes de l'administration locale peuvent être attaqués devant les Cours Administratives dans la forme et les délais prévus par la loi de 1933. Les recours en annulation sont appelés actions, appels, contestations, etc. sans qu'une terminologie spéciale soit adoptée. La loi de 1933 dans l'article 49 emploie le terme de « demande » pour toute action introduite devant les Cours, par les organes de tutelle, par les administrations locales, ou par les particuliers intéressés.

Les demandes ou les rapports dont sont saisies les Cours Administratives sont déposés au secrétariat de la Cour et consignés sur un registre général. Les requêtes introduites par les particuliers doivent être écrites sur papier timbré. L'Administration est dispensée de toute taxe.

Les recours contre les actes annulables doivent être déposés, conformément à l'article 48, de la loi de 1933, dans un délai de quinze jours de la notification des déci-

sions attaquées, aux demandeurs. La loi de 1936 qui a été abrogée par la loi administrative de 1938, portait le délai de quinze à vingt jours francs à partir de la notification ou de la publication de la décision. Pour les actes nuls de plein droit, l'article 47 de la loi de 1933 prévoit un délai de cinq ans que la loi de 1936 l'avait porté à 10 ans. En effet, l'article 159 de cette loi dans l'alinéa 2 disposait à cet égard ainsi : « la nullité de plein droit peut être invoquée par voie d'action ou d'exception dans un délai de 10 ans, à partir de la date à laquelle l'acte attaqué a été confectionné, par l'administration elle-même, par les organes de tutelle, par les parties intéressées ou même d'office par les juridictions saisies d'une affaire en relation avec l'acte en question ».

Sous le régime de la loi de 1933, des difficultés se sont élevées au sujet du point de départ du délai d'introduction des recours contre les actes annulables. La notification prévue par l'article 48, dans le cas où les actes et les délibérations ne contenaient pas des dispositions à caractère général et impersonnel, ne constituait pas une garantie sérieuse pour les parties intéressées. La loi de 1936 avait établi, en effet, un contrôle plus rigoureux de l'activité des agents décentralisés en prévoyant comme point de départ du délai pour les actes annulables, la notification en même temps que l'affichage. L'alinéa 3 de l'article 160 de la loi de 1936 présente la rédaction suivante : « l'annulabilité pourrait être invoquée par toute partie intéressée dans un délai de vingt jours de l'affichage de la décision au siège de l'administration intéressée, dans un emplacement à ce réservé ».

La Procédure d'office

L'instance s'engage conformément aux dispositions de l'article 49 de la loi de 1933 par la requête des organes de contrôle administratif des administrations locales pour les actes de tutelle et des particuliers intéressés, lésés dans un intérêt direct et personnel. L'article 47 qui s'occupe des actes et des délibérations des autorités décentralisées, considérés par le législateur comme nuls de plein droit, prévoit dans l'alinéa final une nouvelle possibilité d'engager l'instance : la procédure d'office. Cet alinéa est ainsi conçu : « La nullité de plein droit peut être prononcée même d'office par l'instance juridictionnelle administrative toutes les fois que l'acte juridique est porté devant elle, quelle que soit la voie d'attaque ». Chaque fois que la Cour prendra connaissance d'un acte nul de plein droit du rapport déposé par le référendaire ou de l'examen du dossier, elle rédigera un journal pour que l'instance soit engagée par un acte écrit. La procédure à suivre sera la même que celle qui est établie pour toutes les autres requêtes. Ces dispositions ont été reproduites d'après l'article 36 de la loi de 1930. La raison qui avait conduit le législateur de 1930 à inscrire la procédure d'annulation d'office doit être recherché dans les attributions de contrôle hiérarchique et de tutelle accordées par cette loi aux Cours Administratives. La loi de 1933 (article 47 alinéa 2) prévoit que la nullité de plein droit peut être invoquée devant les Cours par les autorités chargées du contrôle administratif et les particuliers intéressés. Les organes de l'administration active dans certaines occasions pouvaient subir, dans leur activité de contrôle et de surveillance, certaines influences politiques et laissaient subsister des actes entachés de nullité ; c'est

pourquoi la procédure d'annulation d'office a été maintenue par la réforme de 1933 qui avait juridictionnalisé les Cours Administratives en supprimant leurs attributions de contrôle.

Les Cours Administratives ont trouvé une difficulté dans l'interprétation du texte de l'article 47, toutes les fois qu'il s'agissait d'ouvrir la procédure d'annulation d'office. La Cour Supérieure Sections Réunies, convoquée en séance plénière, a donné une juste interprétation de l'alinéa final, conçu en termes assez vagues. Dans son avis du 8 février 1935, la Cour déclare que l'expression « toutes les fois que l'acte juridique est porté devant elle, quelle que soit la voie d'attaque » permet à l'instance de se saisir d'office aussi bien pour les actes illégaux portés directement devant elle, que pour ceux qui sont en relation seulement avec l'acte attaqué. Pour les actes portés directement, la Cour pourra ouvrir la procédure d'office, toutes les fois que les pourvois seront rejetés comme introduits par des personnes sans qualité, retirés ou annulés comme non timbrés.

La loi administrative de 1936 avait introduit une innovation dans cette matière. Ainsi, aux termes de l'article 160, l'annulation d'office pouvait être demandée même pour les actes simplement annulables.

La procédure de jugement

La loi sur les Cours Administratives organise une procédure spéciale, basée sur le principe de la simplicité et de la célérité. Dans l'exposé des motifs de la loi de 1930, le législateur exprime son intention à cet égard comme ceci : « En réglementant le fonctionnement, nous avons insisté sur la nécessité que les Cours Administratives puissent ins-

trumenter et rendre leurs jugements dans le temps le plus bref ». Toutes les dispositions concernant la procédure à suivre d'après la loi de 1933, sont les mêmes aussi bien pour les Cours Locales que pour la Cour Supérieure Administrative. Une fois les affaires réparties entre les sections, le président de la section désignée fixe le délai des jugements dans l'ordre de leur arrivée, à l'exception des causes de nature urgentes. L'article 22 alinéa 4 définit ainsi les affaires de cette nature : « Sont considérées urgentes les affaires pour lesquelles la loi prévoit de courts délais ainsi que celles déclarées telles par le président de la section intéressée de la Cour ». En même temps, le président désigne le référendaire qui rédigera le rapport sur la question. La distribution des dossiers entre le référendaire chef et les autres référendaires de la section sera faite dans les mêmes proportions. La citation des parties en litige est faite par lettre recommandée de la chancellerie de la Cour. Les récépissés de la poste datés au moins trois jours francs avant le jugement, sont déposés au dossier et constituent la preuve de la régularité de la citation.

Au jour fixé pour le jugement on constatera d'abord si la procédure est accomplie, si le pourvoi a été déposé et enregistré dans le délai prévu par la loi, après quoi le référendaire donnera lecture de son rapport. Ce rapport doit être déposé au moins trois jours francs avant la date fixée pour le jugement, afin que les parties puissent en prendre connaissance. Le rapport contient en résumé l'objet de la réclamation, les pièces qui l'accompagnent et les solutions données par les autorités auxquelles les particuliers se sont adressés auparavant.

Le débat oral ne constitue pas un droit pour les parties intéressées. Le législateur a fait l'application du principe

de la procédure écrite et il avait ainsi exprimé son intention dans l'exposé des motifs de la loi de 1930 présentée à la Chambre des Députés : « Nous avons institué un système de procédure écrite qui, d'après l'opinion constante de la doctrine étrangère et d'après la pratique administrative, elle est supérieure — si elle n'est pas la meilleure — aux débats oraux, parce que en dehors du fait qu'elle offre des garanties d'impartialité et de compétence égales et nécessaires, elle présente le grand avantage d'être plus rapide et plus précise et de supprimer les nombreux délais de jugement, qui diminuent tant l'autorité et l'efficacité de la justice. Nous avons envisagé la notion de procédure écrite dans son sens large et complet qui n'exclut pas des observations orales, que les représentants légaux des organes administratifs et des partis peuvent toujours être autorisés à faire devant les Cours. De cette manière, nous avons adopté une procédure simple, qui assurera la célérité des décisions à prendre par les Comités et qui accorde la possibilité aux partis lésés par les actes administratifs d'être remis dans leurs droits, ainsi qu'à ceux qui s'intéressent à la bonne marche des intérêts généraux, le pouvoir d'intervenir sans perdre leur temps et sans frais ».

Le débat oral devant la Cour n'y constitue qu'un accessoire. La loi admet la possibilité pour les parties de présenter en personne des observations orales. L'article 24, alinéa 2 dispose ainsi à cet égard : « Le président appréciant souverainement peut autoriser les parties ou leurs avocats à donner des explications orales sur l'affaire déduite devant l'instance, explications qui seront des plus sommaires et limitées en temps ». La Cour peut se prononcer même en l'absence des parties et même dans le cas où ceux-ci n'ont pas déposé de mémoires à l'appui de leurs intérêts.

La Cour peut ordonner des mesures d'instruction, si leur nécessité apparaît au cours des débats. L'article 25 prévoit que les enquêtes et les visites de lieux seront faites par la Cour elle-même ou par un conseiller délégué qui déposera un rapport écrit. La Cour peut ordonner aussi des expertises. Dans tous ces cas, où il est nécessaire d'obtenir des explications supplémentaires, le jugement est ajourné.

La Cour est obligée de se prononcer sur les affaires soumises à son jugement, dans un délai de 15 jours à partir du jour où elle a été saisie. Le jugement peut être ajourné quarante cinq jours de plus, si la Cour décide qu'il y a lieu d'obtenir des informations ou d'ordonner des investigations (art. 26).

Une fois les débats terminés, la Cour se retire pour délibérer et l'arrêt qu'elle adopte est lu en séance publique. Dans la chambre de délibération, les opinions sont exprimées par les membres devant le président, dans l'ordre de leur nomination, en commençant par le membre le plus récemment nommé. Le dispositif de la décision est signé par le président, les membres et le référendaire qui a pris part à la séance (art. 27).

Pour répondre au principe de la célérité, le législateur a prévu que la Cour devait prononcer l'arrêt dans un délai maximum de 5 jours à partir de la clôture des débats. L'arrêt doit être rédigé dans les dix jours ; ceux qui ne se conformeront pas à ces dispositions formelles seront passibles de mesures disciplinaires.

La décision rendue par la Cour contient le nombre et le nom des membres qui ont pris part au jugement ; les moyens et les conclusions des partis, les motifs de droit et de fait adoptés par la Cour, le dispositif et les opinions séparées. Les décisions doivent toujours porter mention du

fait qu'elles sont rendues en dernier ressort, ou si elles ne sont pas définitives, elles doivent indiquer la voie et les délais de recours.

Une fois l'annulation de l'acte incriminé prononcé par la Cour, la décision est communiquée par l'intermédiaire du secrétariat à l'autorité locale intéressée, pour être exécutée. L'arrêt est rendu au nom de la loi.

Des sanctions ont été établies par le législateur contre les fonctionnaires qui refusent d'exécuter l'arrêt. Ils peuvent être révoqués par la Cour Supérieure Administrative, à la demande de la partie intéressée. La décision de révocation est rendue contradictoirement et en séance publique. Aux termes de l'article 53 alinéa 2 la révocation est prononcée par la Cour Supérieure Administrative, qui peut se saisir à cet égard et d'office. La procédure à suivre dans ce cas, est de caractère urgent. Le président de la Section qui a rendu l'arrêt en question fixe un délai de jugement à la demande ou au rapport de saisie d'office et invite l'organe qui a refusé l'exécution, à justifier son attitude. Si au jour fixé par la convocation, celui-ci ne prouve pas que l'exécution de l'arrêt est un fait accompli, la Cour prononcera sa révocation.

Dans certains cas, les arrêts rendus par la Cour, ne présentent plus aucun intérêt pratique pour les parties intéressées, par le fait même que les décisions annulées ont été exécutées intégralement. De telles situations ont été créées par des démolitions d'immeubles insalubres, etc... En effet, le recours introduit devant les Cours Administratives ne suspend pas les effets de l'acte attaqué qui reste exécutoire jusqu'au moment de l'annulation. Dans tous ces cas, les particuliers lésés, se prévalant de la décision de la Cour, peuvent former devant les tribunaux judiciaires une

demande en dommages-intérêts civils selon les règles de droit commun.

SECTION IV

ATTRIBUTIONS

Attributions contentieuses des Cours Administratives

La loi organique de 1933 déterminait les attributions juridictionnelles des Cours Administratives Locales et de la Cour Supérieure. La loi administrative de 1936 a modifié la compétence contentieuse des Cours Administratives, en supprimant leurs attributions en matière électorale et disciplinaire.

Aux termes de l'article 36 de la loi de 1933, les Cours Locales Administratives dans leurs circonscriptions décidaient : a) sur toutes les actions dirigées contre les actes juridiques des organes des administrations départementales et communales de toute sorte, sauf sur les actes du municipal de Bucarest.

b) Sur les actes de contrôle administratif (tutelle) exercé par les prim-prêteurs et les préfets.

c) Sur les contestations introduites contre les élections administratives des communes et départements.

d) Sur les propositions de dissolution des conseils départementaux et communaux de toute sorte, sauf pour le municipal de Bucarest.

Les Cours Locales Administratives, par l'effet de la loi de 1933, jugent en premier ressort à charge d'appel devant la Cour Supérieure. Sur le contentieux électoral ils statuaient en dernier ressort, le législateur ayant prévu contre

ses décisions la voie de recours en cassation devant la Cour de Cassation Chambre III. La juridiction des Cours Locales est territoriale. L'article 54 de la loi de 1933 détermine la circonscription dans laquelle chaque Cour Locale Administrative, peut être compétente.

La Cour Locale Administrative juge en premier ressort :

1) Les recours en annulation contre les actes juridiques émanant des administrations départementales et communales de toute sorte sauf les actes du municipe de Bucarest. La compétence des Cours Administratives est limitée strictement aux actes juridiques de ces administrations locales ; elles ne peuvent en aucun cas contrôler l'activité des établissements d'utilité publique. Les voies de recours administratif, ne mettent pas un obstacle à l'exercice du recours en annulation. Un autre système avait été organisé par la loi de 1929. Aux termes de l'article 361, les particuliers lésés devaient s'adresser auparavant aux organes de tutelle et ce n'est que contre leurs décisions qu'un appel pouvait être interjeté devant les Cours Administratives. La loi de 1931 supprimant les textes qui établissaient comme juridiction de premier ressort les organes de l'administration active, a rendu aux Cours Administratives le contentieux des litiges soulevés par le fonctionnement des administrations locales.

D'après la loi de 1933, le recours en annulation appartient aux organes de contrôle administratif et aux particuliers justifiant la lésion d'un intérêt direct, né, actuel et personnel. Par l'effet de la loi de 1936, le droit de recours devant les Cours est accordé également aux autorités de tutelle et aux administrations elles-mêmes.

2) Elle juge encore les actes de tutelle administrative exercée par le prim-prêteurs et les préfets. L'alinéa 2 de

L'article 36 déclare en effet qu'elle a le droit de justice « sur les actes de contrôle administratif (tutelle) exercé par les prim-prêteurs et les préfets. « D'après la rédaction de ce texte la compétence des Cours Locales Administratives est limitée aux seuls actes de tutelle administrative ou bien elle s'étend aussi sur les actes des organes de contrôle hiérarchique ? Le législateur a voulu éviter qu'une confusion se produisit entre les notions de contrôle administratif et contrôle hiérarchique. Voilà la raison pour laquelle le texte a été ainsi rédigé. D'ailleurs, même dans l'exposé des motifs de la loi, le législateur emploie souvent l'expression de « contrôle administratif (tutelle) » par opposition à celle de contrôle hiérarchique ».

3) Elle statue sur les propositions de dissolution des conseils départementaux et communaux de toute sorte ; une exception a été faite pour le conseil du municipe de Bucarest, l'article 38 établissant la compétence de la Cour Supérieure Administrative. Aux termes de la loi de 1929, les Cours Locales pouvaient prononcer la dissolution des conseils dans les trois cas suivants : a) quand le nombre des membres élus était réduit de moitié ; b) quand après trois convocations consécutives, le quorum prévu par la loi pour la validité des délibérations n'avait pas été réuni ; c) quand le conseil dépassant ses attributions, avait pris des décisions de caractère politique ou des délibérations contraires à la sécurité de l'Etat. Les Cours Locales Administratives pouvaient encore révoquer les maires et les conseillers. L'appel formé par les parties intéressées contre les décisions de dissolution ou de révocation, était jugé par la Cour Supérieure Administrative .

Le contentieux disciplinaire a été supprimé par la loi de 1936. Aux termes de l'article 168, la dissolution des

conseils départementaux, municipaux et des communes urbaines, est faite par décret royal sur le rapport motivé du ministre de l'Intérieur ; pour les conseils des communes rurales par décision du ministère de l'Intérieur sur le rapport motivé du préfet. La révocation des conseillers est prononcée par l'organe de tutelle ou par le ministre de l'Intérieur. Les parties intéressées peuvent attaquer les décrets ou les décisions de dissolution ou de révocation devant les Cours d'Appel siégeant en instance de contentieux administratif.

4) La loi de 1933 avait conféré aux Cours Locales le contentieux des élections administratives. La Cour statuait en dernier ressort sur les contestations introduites contre toute opération électorale. Contre ces décisions, les parties intéressées pouvaient interjeter recours en cassation. Le recours était de la compétence de la Cour de Cassation Chambre III.

Aux termes de l'article 403 de la loi de 1929, le président du bureau électoral devait envoyer à la Cour Locale administrative dans un délai de 24 heures à partir de la proclamation du résultat, le dossier contenant le compte rendu de toutes les opérations de l'élection. Faute de contestation, la Cour pouvait statuer d'office et prononcer l'annulation des élections. Les contestations étaient remises au président du bureau de vote jusqu'à la proclamation du résultat, et dix jours après cette date, au secrétariat de la Cour locale par les candidats, les assistants et les délégués individuellement ou par un groupe de dix électeurs pour les communes rurales et de vingt cinq électeurs pour toutes les autres unités administratives. La procédure était gratuite et, les contestations étaient exemptes de tous droits.

Les Cours Locales Administratives avaient manifesté une large indépendance dans l'exercice du contentieux électoral. Ainsi se sont-elles considérées comme compétentes, pour examiner la légalité même de la décision de convocation du collège électoral, bien que celle-ci appartint au Ministère de l'Intérieur.

La loi de 1936 supprime les attributions des Cours Locales Administratives concernant le contentieux des élections des conseils départementaux et communaux. Elle modifie aussi les dispositions prévues par la loi de 1929 pour l'introduction et le jugement des réclamations. Les contestations ne peuvent être introduites que dans la période qui va de la convocation du collège électoral jusqu'à la proclamation du résultat. Elles seront adressées aux magistrats chargés de la réception des candidatures, de la présidence des sections de vote et de la proclamation des résultats. D'après l'article 27, le président de la section de vote après la proclamation du résultat, peut par une décision déclarer la validité ou l'invalidité des élections. Cette décision sera prise après la vérification des opérations électorales et des contestations reçues, elle sera prononcée dans le lieu même du vote en présence du bureau et des électeurs. Contre ces décisions, la loi prévoit la voie de recours devant le président de la circonscription électorale départementale qui est le président du tribunal. Les recours seront déposés dans un délai de cinq jours au greffe du tribunal judiciaire. Elles sont jugées en la Chambre du Conseil par le Président de la circonscription électorale et un magistrat du tribunal désigné par tirage au sort. Les parties intéressées ou leurs représentants seront admis à déposer des conclusions orales ou des mémoires. Dans le cas où les parties se sont désistées, le tribunal juge le recours d'office. Cette disposi-

tion rappelle la procédure d'annulation d'office devant les Cours Administratives. Le résultat sera communiqué dans un délai de trois jours à l'administration locale intéressée et à l'organe de tutelle.

La compétence contentieuse de la Cour Supérieure Administrative, déterminée par la loi de 1933, était prévue dans l'article 38 qui était rédigé comme suit : « La Cour Supérieure administrative statue :

En premier et dernier ressort :

« a) Sur les actions dirigées contre les actes juridiques de l'administration du municipe de Bucarest ;

« b) Sur les propositions de dissolution du conseil du municipe de Bucarest ;

« c) Sur les actes de contrôle administratif (tutelle) du ministère.

« En dernier ressort :

« Sur toutes les décisions prononcées en premier ressort par les Cours locales de révision ».

Par l'effet de la loi de 1936 qui supprime les attributions des Cours Administratives en matière de contentieux électoral et de contentieux disciplinaire des conseils départementaux et communaux, la Cour Supérieure statue en premier et dernier ressort.

1) Sur les recours en annulation contre les actes juridiques émanant de l'administration du municipe de Bucarest. Le législateur, respectant la tradition en cette matière, a créé un régime juridique spécial pour le municipe de Bucarest. En effet, toutes les lois antérieures lui avaient accordé un traitement différent de celui des autres muni-

cipes. Ainsi, dans la loi organique de 1926, ses actes étaient soumis au contrôle et à l'approbation de tutelle, du ministre de l'intérieur. Par la loi de 1929, sur l'organisation du municipe de Bucarest, a été établi un système spécial d'administration. La même raison a conduit le législateur, d'accorder à la Cour Supérieure Administrative, la compétence pour tous ses actes juridiques. L'article 240 de la loi de 1936 prévoit des dérogations aux dispositions de la loi spéciale de 1929. Ainsi, les dispositions de la loi de 1936 concernant les élections administratives, la constitution des conseils et leur durée, la procédure de pétition, les finances et l'édilité, s'appliquent aussi pour le municipe de Bucarest.

2) Sur les actes de tutelle administrative exercée par le ministre de l'intérieur. En ce qui concerne la rédaction du texte réglementant cette compétence, nous faisons les mêmes remarques que celles que nous avons faites à propos des attributions analogues des Cours Locales Administratives.

Dans la réforme de 1933, l'effort principal du législateur a été de séparer complètement les Cours Administratives de l'administration active et délibérante. Par la suppression des attributions de contrôle hiérarchique et de tutelle, les Cours devenaient des tribunaux administratifs. Leur immixtion dans l'activité de l'administration locale n'était plus possible. Ainsi pensait l'auteur de la réforme, tout au moins lorsqu'il disait : « En ce qui concerne la tutelle administrative, par son exercice, ne serait pas fait seulement le contrôle de la légalité des actes, mais aussi le contrôle de leur opportunité et convenance, ce qui implique une administration active ; ne pouvant pas constituer un contrôle juridictionnel, il est plutôt un contrôle administratif, et par là il ne peut pas appartenir aux organes juri-

dictionnels administratifs qu'uniquement aux organes de l'Etat. (1) ». Même par la loi de 1933 qui supprimait les attributions administratives des Cours, on leur avait donné la compétence de statuer sur les actes des autorités de tutelle et de prononcer leur annulation. Par là même, les Cours gardaient la possibilité d'intervenir dans les affaires des administrations locales. Le droit de tutelle implique non seulement le contrôle de la légalité, mais aussi de l'opportunité de l'acte soumis à l'approbation. La Cour pour décider sur l'approbation ou le refus de l'autorité tutellaire, doit, en somme, se substituer à celle-ci. Dans certains cas, le contrôle des actes de tutelle implique nécessairement l'examen de l'utilité et de l'opportunité de la mesure prise par l'administration. En effet, la loi de 1933 dans l'article 47, prévoit parmi les actes entachés de nullité de plein droit, les actes contraires à l'ordre et à la sécurité de l'Etat. Dans ce cas, l'annulation ne peut pas être prononcée sans un examen approfondi de l'utilité et de l'opportunité de la mesure prise. Par l'effet de la loi de 1933, les attributions de tutelle des Cours Administratives n'ont pas été supprimées mais seulement transformées. L'article 38 a élargi la compétence de la Cour Supérieure, sous le régime de la loi de 1929 le Ministre de l'Intérieur avait le droit de se prononcer comme autorité de tutelle en matière d'emprunts et d'impôts additionnels.

La Cour Supérieure statue en appel sur toutes les affaires jugées en premier ressort par les Cours Locales Administratives. Contre les arrêts de la Cour Supérieure rendus, en premier et dernier ressort ou comme juge

(1) L'Exposé des motifs de la loi de 1933, publié dans le *Journal Officiel*, n° 41 du 15 mai 1933, p. 1676.

d'appel, les parties intéressées peuvent introduire recours en cassation. Ces recours sont de la compétence de la Cour de Cassation, Chambre III.

La Cour Supérieure Administrative est enfin un tribunal de cassation. A ce titre, sa compétence a été prévue par la loi administrative de 1938, dans un cas unique : elle statue sur les recours formés contre les arrêts des Cours Locales en matière d'autorisation de construction illégales. L'article 154 alinéa 2, dispose ainsi : « dans le cas où l'autorisation a été accordée illégalement, les propriétaires (des immeubles) limitrophes, lésés dans leurs intérêts, peuvent s'adresser aux Cours Administratives pour demander l'annulation de l'autorisation. L'arrêt de la Cour Administrative est soumis au recours devant la Cour Supérieure Administrative dans le délai et les conditions de la loi sur la Cour de Cassation ». Il est bien difficile de retrouver la raison pour laquelle le législateur a dérogé aux dispositions formelles de l'article 37 de la loi de 1933 par l'effet duquel la Cour Supérieure statuait comme juge d'appel sur tous les arrêts des Cours Locales Administratives. Cette innovation est particulièrement intéressante, car elle porte atteinte au principe inscrit par la loi de 1933, article 39, qui prévoit contre les décisions de la Cour Supérieure la voie de recours devant la Cour de Cassation. Le législateur a-t-il devancé son intention de transformer la Cour Supérieure en tribunal de cassation dans la prochaine réforme de la Justice Administrative, qu'il a annoncée dans l'article 197. Une conclusion pareille n'est pas possible. En effet, le même article 154, dans l'alinéa suivant, prévoit contre les décisions de la Cour Supérieure statuant en premier ressort, le recours devant la Cour de Cassation. Ce texte présente la rédaction sui-

vante : « La demande en annulation des autorisations accordées par le maire du municipe de Bucarest sera portée devant la Cour Supérieure administrative. La décision prononcée est soumise au recours devant la Cour de Cassation dans le délai et les conditions de la loi sur la Cour de Cassation ».

La réforme introduite, bien qu'isolée, présente l'avantage de permettre des solutions urgentes qui s'imposent davantage dans la matière réglemtée par la loi de 1938. En effet, on peut affirmer que c'est la seule raison qui a conduit le législateur et elle se trouve précisée dans le rapport sur la loi de 1938 présenté à Sa Majesté le Roi Carol II par M. Armand Calinesco, Ministre de l'Intérieur.

Instances de conciliation

La loi de 1930 qui reproduit les dispositions de la loi de 1929, confère aux Cours Administratives la compétence de statuer comme instances de conciliation toutes les fois que des litiges sont nés entre les administrations locales ou entre celles-ci et l'Etat. La loi de 1933 prévoit une compétence différente selon qu'il s'agit des Cours locales ou de la Cour Supérieure Administrative. L'article 40 de cette loi est ainsi conçu : « Les litiges entre les communes rurales et urbaines entre elles-mêmes ou les unes contre les autres sont soumis à la conciliation de la Cour Locale Administrative avant d'être portés en Justice ».

« Les litiges entre les communes et les départements ou entre des départements, ainsi que les litiges entre toutes les administrations locales et l'Etat, sont soumis, avant que les parties aient porté plainte en justice, à la conciliation de la Cour Supérieure Administrative ».

La procédure de conciliation a pour but principal d'éviter, entre les différentes unités administratives, des procès qui pourraient compromettre les intérêts généraux.

La Cour n'a pas un rôle de juge mais seulement celui de conciliateur. Elle cherche à établir une entente entre les parties, avant que celles-ci aient porté plainte en Justice. L'instance de conciliation est obligatoire dans tous les cas prévus par l'article 40. Les parties en litige doivent faire la preuve devant les tribunaux judiciaires qu'elles ont épuisé la procédure de conciliation. Le législateur n'a prévu la conciliation comme instance préalable, que dans les cas de litiges pour lesquels les administrations locales peuvent s'adresser en justice conformément au droit commun. Pour tous les autres différends qui naissent entre elles, la procédure de conciliation n'est pas admissible.

Le législateur de 1929 divisant le territoire de l'Etat du point de vue administratif, a créé le village, secteur de la commune rurale, personne juridique et politique. Jusqu'à la loi du 15 juillet 1931, les villages pouvaient recourir aussi à la voie de conciliation. Par l'effet de cette loi, ils ont perdu la personnalité juridique et par conséquent n'ayant plus le droit d'ester en justice les dispositions de l'article 539 de la loi de 1929 ne leur sont plus applicables.

D'après l'article 33, alinéa d, de la loi du 9 mai 1933 sur l'organisation du corps des avocats de l'Etat, le Conseil Supérieur des Avocats Publics, obtient la compétence d'aviser sur les moyens à suivre pour l'extinction définitive des litiges entre les différents ministères et institutions de l'Etat. Aux termes de cette loi, les administrations publiques ne pourront plus introduire de plaintes en justice les unes contre les autres. Cette loi n'a pas modifié la compétence et la procédure prévues par l'article 40 de la loi sur

les Cours Administratives de 1930. La Cour Supérieure Administrative convoquée en séance plénière, dans son avis n° 43 du 13 octobre 1933 (1), a déclaré que la compétence du Conseil Supérieur des Avocats Publics s'étend uniquement aux litiges de l'Etat et des institutions publiques dépendantes et qu'aucune modification n'a été apportée aux attributions de conciliation des Cours Administratives.

Attributions consultatives

La loi de 1929 dans certains cas subordonnait la validité des actes juridiques émanant des organes des administrations locales à certains avis demandés aux Cours Administratives. Aux termes de la loi de 1930, les Cours étaient appelées à statuer comme corps consultatifs. L'article 42, alinéa 1, était rédigé comme il suit : « Comme organes de consultation, elles donnent des avis impératifs ou consultatifs dans tous les cas où la loi le dispose ». Toutes les fois qu'il s'agissait des avis consultatifs, l'autorité n'était pas tenue de suivre l'opinion de la Cour. Dans le cas des avis impératifs, le législateur ordonnait à l'autorité intéressée de confectionner l'acte conformément à l'avis rendu. Par l'effet de la loi de 1929, les autorités locales étaient obligées de demander aux Cours Administratives des avis consultatifs en matière de travaux d'édilité, pour les emprunts effectués par les associations départementales et pour la constitution ou la dissolution des associations de villages, de communes ou de départements. Aucun texte de la loi administrative n'exige la formalité des avis impératifs.

(1) Publié dans la revue juridique : *Répertoire de jurisprudence administrative*, 1934, p. 1108.

C'est par la loi de 1933 pour la modification de certaines mesures d'ordre financier, que les Cours Administratives ont eu pour la première fois l'occasion de rendre des avis impératifs. En effet, l'article 3 disposait la vérification des conditions statutaires de tous les fonctionnaires publics de l'Etat. Les Ministères étaient chargés de rédiger les tableaux des fonctionnaires respectifs et de vérifier leur situation légale. Le Ministère de l'Intérieur délégua alors ses attributions aux Cours Administratives. Pour toutes les autorités locales, la compétence des Cours Locales était prévue. Les décisions qu'elles rendaient constituaient des avis impératifs que les organes délibératifs des administrations locales étaient tenues de suivre. Pour le municipe de Bucarest, l'organe compétent était la Cour Supérieure Administrative.

La loi de 1933 précise la compétence des Cours Administratives comme organes de consultation et d'interprétation. D'après l'article 41, les Cours Locales donnent des avis pour les communes et la Cour Supérieure pour les départements.

La Cour Supérieure en séance plénière rend des avis interprétatifs toutes les fois qu'il s'agit de l'interprétation des lois et règlements administratifs. Elle est convoquée sur la demande du Ministre de l'Intérieur, de ses sections ou même par l'initiative du Président. Ses avis sont obligatoires.

Aux termes de l'article 136 de la loi de 1938, les Cours Administratives sont compétentes pour juger les actions disciplinaires introduites contre les fonctionnaires appartenant aux administrations locales. Les prêteurs, les notaires et les fonctionnaires administratifs des communes, des municipes, des régions et de la chancellerie du préfet seront poursuivis en matière disciplinaire devant les Cours Locales.

Les préfets, les inspecteurs généraux administratifs et les secrétaires généraux des régions seront justiciables de la Cour Supérieure. Les décisions des Cours constituent alors des avis impératifs que l'autorité intéressée est obligée de suivre en édictant les peines. L'alinéa final de l'article 137 dispose à cet égard, que les peines édictées ne peuvent pas dépasser celles qui ont été prévues dans les avis des Cours Administratives.

SECTION V

VOIES DE RECOURS

L'appel

Les arrêts des Cours Locales peuvent être attaqués par voie d'appel devant la Cour Supérieure Administrative dans un délai de dix jours à partir de la notification. Toutes les fois que la décision a été prononcée en présence des parties, le point de départ de ce délai est ce jour même. Les décisions rendues par défaut ne sont pas susceptibles d'opposition. L'article 24, alinéa final de la loi de 1933 dispose à cet égard : « Les arrêts sont prononcés dans tous les cas sans droit d'opposition ».

Aux termes de l'article 37 de la loi de 1933, l'appel est déposé à la Cour Locale qui a rendu la décision attaquée. Il doit être écrit sur papier timbré et signé par la partie même ou par son mandataire. Contre les arrêts de la Cour Administrative ne peuvent interjeter appel que ceux qui ont figuré comme parties devant elle en première instance.

La procédure de jugement devant la Cour Supérieure est la même que pour les affaires qu'elle juge en premier

ressort. Les appels sont répartis par le Président de la Cour Supérieure entre les deux sections. Le référendaire chargé de rédiger le rapport doit observer d'abord si l'appel est timbré et s'il est introduit dans le délai prévu par la loi, après quoi il fait un résumé de l'affaire et de la solution donnée par le tribunal de première instance. Devant la Cour Supérieure siégeant comme juge d'appel, les parties peuvent demander des mesures d'instruction complémentaires. Ainsi la Cour peut ordonner des expertises, des enquêtes et des descentes sur les lieux.

La loi administrative du 15 août 1938, établit une dérogation aux dispositions de l'article 37 de la loi de 1933. Cet article dans l'alinéa premier décidait que les décisions des Cours Locales seront soumises à l'appel devant la Cour Supérieure Administrative. L'article 154, alinéa 2, de la loi de 1938, prévoit la voie de recours en cassation devant la Cour Supérieure administrative contre les arrêts des Cours Locales prononcés sur les autorisations de construction illégalement accordées. Le pourvoi sera introduit dans le délai et les formes prévues par la loi sur la Cour de Cassation, formes et délais qui s'appliquent aussi aux recours formés contre les arrêts de la Cour Supérieure prononcés comme juge d'appel ou comme juridiction de premier degré.

Le recours en cassation

La loi de 1933 dans l'article 39 prévoit la voie de recours en cassation contre tous les arrêts de la Cour supérieure administrative. Les recours seront jugés par la Cour de Cassation, Chambre III, dans le délai et conformément aux prescriptions de la loi de 1925 sur le contentieux admi-

nistratif. Les articles 11 et 12 de cette loi organisent la voie de recours contre les arrêts de la Cour d'Appel comme instance spéciale de contentieux administratif de premier degré. L'article 11 est ainsi conçu : « La décision de la Cour d'Appel est soumise au recours en cassation dans le délai de 15 jours à partir de la notification. Le recours devra être motivé dans la pétition introductive du pourvoi ou dans une pétition séparée déposée dans le même délai que le recours. Le recours en cassation est suspensif d'exécution sans aucune caution. L'article 12 présente la rédaction suivante : « La Cour de Cassation jugera d'urgence et avec priorité sur toute autre affaire ».

« La Cour recevant le recours jugera l'affaire au fond, pouvant statuer même sur la demande des dommages-intérêts ».

« Dans le cas où la Cour aura besoin des procédures (mesures d'instructions) préparatoires ou probatoires, elle pourra les effectuer par Commission rogatoire adressée à la Cour d'Appel qui a jugé l'affaire ou par délégation à l'un de ses membres ».

L'article 11 a été modifié par l'article 33 de la loi sur la Cour de Cassation du 31 mars 1932, unifiant le délai de recours dans toutes les matières. Par l'effet de cette loi, le délai de recours est de 30 jours francs à partir du jour de la notification sans faire aucune distinction selon que la décision a été rendue par défaut ou contradictoirement. Les recours seront écrits sur papier timbré et déposés à la Cour Supérieure Administrative, conformément aux prescriptions de l'article 32 de la loi sur la Cour de Cassation. La loi de 1933 sur l'organisation du corps des avocats publics, déroge à ces dispositions. Ainsi, l'article 22 dispose que dans toutes les matières, les autorités par leurs avocats peuvent intro-

duire les recours directement devant la Cour de Cassation ou à toute autre instance de cassation.

L'article 11 alinéa final de la loi de 1925 n'est pas applicable aux recours contre les arrêts de la Cour Supérieure. Aux termes de l'article 39, alinéa final de la loi de 1933, le recours n'est pas de plein droit suspensif d'exécution. Les décisions de la Cour Supérieure sont définitives et exécutoires. Elle seule peut apprécier et prononcer, d'après les cas, la suspension d'exécution jusqu'au jugement du recours.

On doit faire une distinction entre les pourvois interjetés contre les arrêts de la Cour Supérieure Administrative. Ainsi les recours contre les décisions de la Cour Supérieure prononcée en appel, sont jugées par la Cour de Cassation seulement comme instance de cassation. La Cour recevant le recours, le dossier de l'affaire est renvoyé à la Cour Administrative pour un nouveau jugement. Toutes les fois que la Cour Supérieure a statué en premier ressort, les recours formés, une fois reçus, seront jugés par la Cour de Cassation au fond comme juridiction du second degré.

D'après l'article 38 de la loi de 1933, la Cour Supérieure Administrative est appelée à statuer en premier ressort sur toutes les actions introduites contre les actes du ministre de l'Intérieur en tant qu'autorité de tutelle. Bien que l'article 39 établisse la voie de recours en cassation contre tous les arrêts de la Cour Supérieure, les pourvois formés contre les décisions en matière de tutelle ne seront pas recevables. En effet, l'article 3 de la loi de 1925, sur le contentieux administratif prévoit parmi les actes d'autorité non recevables en justice, les actes concernant l'exercice de la tutelle et du contrôle hiérarchique. Donner une autre interprétation à ce texte, serait obliger la Cour de Cassation,

en recevant le recours, à juger l'affaire au fond et par là, violer les dispositions de l'article 3 qui doit être interprété strictement.

CHAPITRE IV

Le contentieux de l'annulation

SECTION I

LES COURS ADMINISTRATIVES

JURIDICTIONS D'ANNULATION ET DE RÉFORMATION

Aux termes de la loi de 1933, les actes juridiques des administrations locales peuvent être attaqués devant les Cours Administratives par les organes de tutelle ou par les particuliers lésés dans leurs intérêts à fin d'obtenir leur annulation ou leur réformation totale ou partielle.

La loi de 1925 sur le contentieux administratif avait organisé le recours de pleine juridiction. Ce recours pouvait être formé par les seuls particuliers qui justifiaient de la lésion d'un droit personnel par un acte administratif d'autorité fait en violation des lois et des règlements. L'existence de ce recours n'intéressait guère le contrôle de la légalité envisagée objectivement : il pouvait être considéré comme un litige de droit commun porté devant un tribunal administratif. « Par le contentieux de pleine juridiction, les tribunaux administratifs ressemblent aux tribunaux civils ; ils sont juges du fait et du droit ; ils statuent sur le fond d'un procès ; leur décision est déclarative de droits elle constate ce qui est dû, condamne à restitution ou à paye-

ment, elle est exécutoire par elle-même... » (1) A la différence du recours de pleine juridiction, le recours pour excès de pouvoir est fondé sur l'idée du contrôle de la légalité des actes administratifs indépendamment du droit des parties. Selon l'expression de M. Hauriou : « la base des recours en annulation est la décision exécutoire, envisagée dans sa validité, et la base des recours en pleine juridiction ce sont les faits d'exécution ou de gestion et les droits subjectifs à réparations qu'ils engendrent » (2).

Dans le système du contentieux administratif roumain, jusqu'à la loi de 1929, le contrôle de la légalité appartenait à l'administration active. La création des Cours Administratives a marqué le point de départ du contrôle juridictionnel de l'activité administrative. La loi spéciale de 1930 en appliquant les principes posés par le législateur de 1929, avait voulu donner aux Cours Administratives le pouvoir de statuer comme juridiction d'annulation et de réformation sur tous les actes des autorités locales. Par l'effet de cette loi, contre les actes juridiques des administrations locales, tout particulier qui justifiait la lésion d'un simple intérêt pouvait introduire un recours en annulation ou en réformation. Le titre d'habitant était à lui seul, une qualité suffisante pour requérir.

La loi de 1933 exigeant l'individualisation de l'intérêt, restreint le nombre des recours qui risquaient d'une part d'entraver l'activité de l'administration, et d'autre part de paralyser l'efficacité du contrôle juridictionnel. La loi distingue parmi les actes irréguliers, les actes nuls de plein

(1) H. Berthélémy : *Traité élémentaire de droit administratif*, 10^e édition, 1923, p. 983.

(2) Hauriou : *Précis de droit administratif*, 10^e édition, 1921, p. 415.

droit et les actes annulables. La nullité des actes peut être déclarée par les Cours Administratives à tout moment dans un délai de 5 ans. L'article 47 prévoit que : « sont nuls de droit les actes des organes des administrations locales qui sont contraires aux lois et aux règlements en vigueur ainsi que ceux qui sont contraires à l'ordre et à la sécurité de l'Etat ».

« La nullité de droit peut être invoquée dans un délai de 5 ans au plus, devant l'instance juridictionnelle administrative compétente, par les organes de contrôle administratif ou par la partie qui justifie un intérêt direct, né et actuel ».

« Elle peut être prononcée même d'office par l'instance juridictionnelle administrative toutes les fois que l'acte juridique est porté devant elle quelle que soit la voie d'attaque ».

Le législateur se montre plus sévère sur la qualité du requérant et sur le délai de recours quand il s'agit des actes annulables. En effet, l'article 48 présente la rédaction suivante : « sont annulables totalement ou partiellement les actes des administrations locales faits en violation des lois ou avec l'omission des formalités prévues par les lois et les règlements ».

« L'annulation ou la réformation peut être invoquée devant l'instance juridictionnelle compétente par les organes de contrôle administratif ou par ceux qui justifient d'un intérêt direct, né, actuel et personnel, dans un délai de 15 jours à partir de la notification ».

« La procédure d'annulation n'exclut pas le droit pour les autorités et les tiers lésés de poursuivre la réparation

des dommages qui ont été subis devant les tribunaux judiciaires ordinaires, conformément au droit commun ».

« L'instance juridictionnelle administrative compétente peut réformer totalement ou partiellement l'acte juridique attaqué ».

Aux termes de la loi de 1933 nous sommes en présence de deux sortes de recours, bien que la loi ne fasse aucune distinction entre les pourvois formés devant les Cours Administratives. En effet, celles-ci dans leurs arrêts prononceront, selon les cas, ou l'annulation de l'acte attaqué ou la réformation totale ou partielle. Selon l'opinion de M. Vararu, membre de la Cour Supérieure Administrative, une distinction s'impose entre les recours en annulation et les recours en réformation. Il s'exprime ainsi pour justifier la nécessité pratique d'une telle distinction : « Bien que la loi ne fasse formellement aucune distinction et que nous ne trouvions rien spécifié sur le contentieux de réformation, après une pratique de 3 ans comme magistrat dans cette institution, (la Cour Supérieure) j'exprime ma conviction sur la nécessité d'une telle distinction. Elle est d'une importance capitale pour les Cours Administratives car c'est grâce à elle que se trouve déterminée leur compétence. Dans le cas où elles se trouvent en présence d'un pourvoi en annulation, les Cours sont obligées de juger et de rendre leurs arrêts indépendamment de l'attitude des parties ; dans cette hypothèse, elles ne peuvent pas consentir à la rétraction du recours, ni de le rejeter comme non-motivé ; les Cours doivent juger l'affaire même en l'absence des parties et même dans le cas où le recours est non motivé. Dans l'hypothèse du contentieux de réformation, le pourvoi appartenant au requérant, ils ont la faculté de rétraction,

etc... ; dans ce cas la Cour pourra rejeter le recours comme non-motivé, ou prendre acte de sa rétraction » (1).

Toutes les fois que les Cours Administratives se contentent de prononcer l'annulation de l'acte, indépendamment des droits des parties, nous sommes en présence d'un recours pour excès de pouvoir. En effet, la procédure de jugement s'attache uniquement à l'acte lui-même. Le particulier lésé agit plutôt à titre de dénonciateur. Aux termes de l'article 24, la Cour Administrative est obligée d'examiner l'affaire et de se prononcer même en l'absence des parties et des mémoires que ceux-ci pouvaient déposer. Il arrivait souvent que certaines manifestations de l'administration échappaient au contrôle juridictionnel soit par la mauvaise volonté des organes de contrôle, soit par l'inobservation ou le désintéressement des particuliers lésés. Pour empêcher que de tels actes restent non sanctionnés, le législateur a prévu dans l'article 47, la possibilité pour les Cours Administratives de se saisir d'office, toutes les fois qu'elles se trouvaient en présence d'un acte entaché de nullité. La décision d'annulation a pour effet l'anéantissement de l'acte à l'égard de tous (1).

Aux termes de l'article 48, les Cours Administratives peuvent aussi prononcer la réformation totale ou partielle de l'acte attaqué. Dans ce cas le litige porte sur des situations personnelles à satisfaire. Les Cours statuent sur le fond du procès et leurs décisions tout en constatant l'illégalité de l'acte attaqué, sont déclaratives de droits. Une fois accomplie la réformation plus ou moins complète de

(1) M. Văraru: *op. cit.*, p. 235.

(2) Duguit: *Traité de Droit Constitutionnel*, 3^e édition, tome II, p. 489.

l'acte, les parties peuvent adresser une demande en indemnité devant les tribunaux judiciaires conformément au droit commun, pour obtenir la réparation des dommages subis. Cette sorte de recours pour excès de pouvoir, se rapprochent, par leurs effets plus étendus des recours de pleine juridiction.

SECTION II

CONDITIONS DE RECEVABILITÉ DES RECOURS

Nature de l'acte

La compétence juridictionnelle des Cours Administratives est limitée au contentieux des actes juridiques des administrations locales et des actes émanant des organes de l'administration centrale, en tant qu'autorités de tutelle.

Aux termes de l'article 36 de la loi de 1933, les Cours Locales décident dans leur circonscription territoriale sur tous les recours formés contre les actes des administrations départementales et communales de toute sorte, sauf pour les actes ressortissant du municipe de Bucarest. Elles sont appelées à statuer sur les actes de la tutelle exercée par les prim-prêteurs et les préfets.

La Cour Supérieure Administrative est compétente pour juger en premier ressort les actes juridiques de l'administration du municipe de Bucarest et les actes du Ministre de l'Intérieur agissant comme organe de tutelle. Elle statue comme juridiction de deuxième degré sur tous les actes jugés en premier ressort par les Cours Locales.

Par l'effet de la loi de 1938, les attributions de tutelle administrative conférées aux prim-prêteurs par la loi de 1933 ont été supprimées.

L'article 192 prévoit comme organes de tutelle pour l'administration locale ; a) le ministre de l'Intérieur pour les régions et le municipe de Bucarest ; b) le résident royal pour les municipes, les villes-résidences et les stations balnéo-climatériques ; c) le préfet pour les autres communes.

Ainsi l'annulation pour excès de pouvoir ou la réformation d'un acte ne peut être demandée devant les Cours Administratives que si cet acte émane d'une autorité administrative locale ou d'un organe de l'autorité centrale dans l'exercice de la tutelle. Le contrôle juridictionnel des Cours Administratives est limité strictement aux actes juridiques émanant d'une autorité administrative. D'après le texte de l'article 42 alinéa premier de la loi de 1933, les actes juridiques sont : « Les dispositions et les délibérations prises par les organes délibératifs ou exécutifs des administrations locales ». Les Cours ne peuvent pas connaître les actes provenant des divers établissements d'utilité publique, dont l'activité intéresse dans une certaine mesure les administrations locales. La Cour Supérieure Administrative (1) a rejeté le recours formé contre la décision du directeur des usines de l'eau de Cluj, considérant que cet établissement a une personnalité juridique distincte et une activité indépendante de l'administration communale de la ville de Cluj.

I. Actes d'autorité et actes de gestion

Les actes de l'autorité administrative se distinguent tant par leur nature que par leur valeur juridique. L'administration ayant à sa charge la satisfaction des intérêts col-

(1) Ch. I, Arrêt n° 76 du 25 février 1933, publié dans *Repertoriu de Jurisprudență Administrativă*, Bucarest, 1933, p. 191.

lectifs, est obligée d'avoir une activité continue qui se manifeste par des actes produisant des effets juridiques. Si certains actes administratifs sont créateurs de situations juridiques, par la seule manifestation de volonté de l'autorité publique, les autres nécessitent un accord de volontés présumant une forme bilatérale.

Dans la première catégorie l'autorité publique manifeste purement et simplement sa volonté sans passer de convention ou traiter avec quelqu'un. Ces actes peuvent être révoqués ou modifiés à tout moment par la simple volonté de l'administration. La forme unilatérale ainsi que le pouvoir de domination et de commandement caractérisent ces actes dénommés actes administratifs d'autorité. A ces actes s'opposent les actes administratifs de gestion.

Les actes de gestion, bien qu'ils émanent du même organe, se distinguent des premiers tant par leur nature que par leur forme. Le régime juridique auquel il sont soumis est totalement différent. L'administration peut accomplir des actes qui augmentent ou amoindrissent son patrimoine de la même manière qu'un simple particulier. Le contenu de l'acte est exempt de toute idée d'autorité. Dans ce cas, l'Etat fait des actes juridiques de la même manière que les simples particuliers.

Les actes administratifs d'autorité, en vertu de leur nature même sont caractérisés par l'idée de commandement et de domination ; ils sont étroitement liés à la puissance publique. L'Etat ayant une volonté de nature supérieure à la volonté des administrés, il existe un rapport de dominant à dominé, de souverain à sujet. Ces actes ne peuvent revêtir qu'une forme unilatérale et sont soumis à des règles spéciales. Les actes de gestion étant élaborés par l'Etat per-

sonne juridique, sujet de droits et d'obligations sont par leur nature des actes patrimoniaux, ayant la forme bilatérale des actes contractuels du droit privé.

II. L'origine de la division des actes administratifs et son apparition dans le droit public roumain

La division des actes administratifs en actes d'autorité et actes de gestion est apparue pour la première fois en France, au commencement du *xix*^e siècle. Il n'y avait pas à vrai dire, à cette époque de véritables tribunaux administratifs. Le Conseil d'Etat et les Conseils de Préfecture ne donnaient pas satisfaction. Merlin et Henrion de Pansey ont été parmi les premiers à classer les actes de l'administration d'après leur nature intrinsèque.

La distinction formulée par Laferrière, a eu une grande influence sur l'évolution de la Jurisprudence française de l'époque, en ce qui concerne l'établissement de la compétence dans le jugement des actes administratifs. Il s'attachait à la nature profonde des actes : « Les actes de gestion sont ceux que l'administration accomplit en qualité de gérant et d'intendant des services publics et non comme dépositaire d'une partie de la souveraineté » (1).

Dans cette définition, on trouve très nettement l'idée que l'acte de gestion est un acte qui, dans sa nature profonde est semblable à l'acte que le particulier accomplit pour la gestion de son propre patrimoine. Les actes de gestion échappent par conséquent au tribunal administratif ; ils échappent au régime juridique spécial.

(1) Laferrière : *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2^e édition, tome I, p. 484.

Cette distinction a été très utile, à l'époque où les particuliers ne pouvaient trouver de garanties suffisantes devant les tribunaux administratifs qui n'existaient qu'à peine.

Elle a été une création de la doctrine qui a permis de porter devant les tribunaux judiciaires une partie des litiges entre les particuliers et l'administration (1). Mais à mesure que les tribunaux administratifs et notamment le Conseil d'Etat ont nettement démontré l'importance de leur existence, la division des actes administratifs a perdu toute utilité.

Les litiges dérivant des actes administratifs sans distinction, sont aujourd'hui de la compétence du Conseil d'Etat avec exception des actes attribués à la compétence des tribunaux judiciaires par des textes de lois spéciales ou par la voie de solutions jurisprudentielles, s'agissant de certains actes dans lesquels les parties ont marqué leur intention de ne rien faire de différent des actes habituels aux particuliers.

Cette distinction des actes administratifs, aujourd'hui abandonnée en France a été adoptée aussi bien par la doctrine que par la législation roumaine, elle fut définitivement consacrée par un texte constitutionnel. Elle constitue un élément fondamental dans la détermination de la compétence des juridictions appelées à connaître des litiges qui s'élèvent à l'occasion du fonctionnement des services publics.

Dans la doctrine roumaine, la distinction d'actes d'autorité et de gestion est apparue pour la première fois dans l'ouvrage de M. le professeur Negulesco, intitulé « *Traité de Droit Administratif* » ; elle fut reprise un peu plus tard par la loi de 1905. On retrouve la division des actes administra-

(1) L. Rolland : *Précis de droit administratif*, 5^e édition, 1934, p. 54.

tifs également dans la loi de 1912. Elle a été proclamée par l'article 107 de la Constitution de 1923 et par la loi sur l'organisation du contentieux administratif de 1925.

L'objection qui pourrait être soulevée contre cette création doctrinale est que l'on ne peut pas trouver un criterium certain qui puisse permettre la distinction de ces deux catégories d'actes. L'activité de l'administration évolue entre deux points extrêmes, le pouvoir public et la patrimonialité ; entre ceux-ci il n'existe pas de séparation bien définie (1).

La division en actes d'autorité et de gestion soutenue encore en France par H. Berthélémy est devenue une construction définitivement consacrée par notre droit positif. Les textes des diverses lois, tout en mentionnant la distinction des actes administratifs, évitent de préciser leur définition. Devant le silence du législateur, la doctrine ainsi que la jurisprudence roumaines se sont efforcées de déterminer les critères et les éléments distinctifs de ces deux catégories d'actes administratifs.

III. *La notion d'actes d'autorité et de gestion dans la doctrine et la jurisprudence roumaines*

Parmi ceux qui se sont spécialement occupés de ce problème dans la doctrine roumaine, signalons Mrs. les Professeurs Negulesco, A. Teodoresco et C. Rarincesco. L'œuvre de la doctrine est d'autant plus importante, que les textes des lois ne définissent pas les notions d'acte d'autorité et d'acte de gestion.

(1) Paul Negulesco : *op. cit.*, p. 318.

La première étude apparue dans la doctrine roumaine a été celle de M. le Professeur Negulesco. En faisant cette distinction, c'est à la nature profonde de ces actes qu'il s'attache. Il donne la définition suivante : « l'acte administratif d'autorité est une manifestation de volonté accomplie par un organisme administratif compétent et par lequel on crée une situation juridique générale ou individuelle gouvernée par des normes de droit public où l'on trouve l'idée de domination et de commandement. L'acte administratif de gestion est aussi une manifestation de volonté accomplie par un organe compétent, mais il tend à créer pour l'organisme administratif, une situation juridique de caractère patrimonial, réglementée par le droit privé » (1).

Il ajoute que « ces définitions, si elles donnent satisfaction dans de nombreux cas, ne peuvent cependant servir comme criterium certain de distinction, l'activité de l'administration évoluant entre deux points extrêmes : le pouvoir public et la patrimonialité entre lesquels il n'existe pas une séparation absolue, certains actes présentant les deux caractères » (2).

Le criterium de différenciation des actes administratifs d'après leur objet, selon son avis, est plus sûr, car il donne la possibilité de résoudre les questions même les plus difficiles. Ainsi quand l'objet de l'acte crée ou modifie des situations juridiques, selon que celles-ci sont dominées par les principes du droit public ou les dispositions du droit privé, on est en présence d'un acte administratif d'autorité ou de gestion. Cependant il consent, qu'il existe en dehors des distinctions du point de vue matériel, une différence du

(1) Paul Negulesco : *op. cit.*, p. 304.

(2) Paul Negulesco : *op. cit.*, p. 318.

point de vue formel, l'acte d'autorité se présentant comme une manifestation unilatérale de volonté, tandis que l'acte de gestion serait bilatéral.

Selon M. A. Teodoresco, l'acte administratif d'autorité se caractérise par l'idée de commandement. Il s'exprime ainsi : « l'acte d'autorité est l'émanation directe et exclusive des organes administratifs et il exprime uniquement leur volonté. Le particulier n'intervient pas et ne collabore pas à la confection de l'acte ; il est seulement obligé de s'y soumettre. Il apparaît ainsi comme un acte unilatéral de volonté de l'Etat » (1). Au contraire de l'acte d'autorité, l'acte de gestion est un acte bilatéral, contractuel, car il constate toujours un accord de volontés. Bien qu'il s'attache à la nature des actes, M. Teodoresco insiste surtout sur leur caractère formel.

D'après M. Rarincesco, le caractère formel, peut à lui seul constituer un critère de distinction. La différenciation des actes administratifs d'après leur nature, a déterminé dans l'application pratique de nombreuses contradictions. Ces difficultés, dit-il, peuvent être écartées « si nous abandonnons ou si nous complétons les critères de fond par les critères d'ordre formel, concernant la forme unilatérale ou contractuelle que peut prendre la manifestation de volonté de l'administration... » (2)

La conception de la Jurisprudence sur la notion des actes d'autorité et actes de gestion, présente une évolution

(1) Anibal Teodoresco : *op. cit.*, p. 385.

(2) C. Rarincesco : *op. cit.*, p. 152

particulièrement intéressante. La Cour de Cassation dans une première conception, influencée par les définitions classiques de Laferrière et de Berthélémy, s'attache à la théorie de la nature des actes administratifs. L'acte d'autorité était l'acte de l'administration agissant comme autorité publique. L'acte de gestion était « l'acte fait par l'administration comme personne juridique ayant droit de disposition ou d'administration de son patrimoine » (1).

Les cas les plus variés portés devant la Haute Cour, ont vérifié l'insuffisance du système adopté. La jurisprudence de la Cour de Cassation, tout en évoluant vers le point de vue exprimé par la doctrine, dans ces dernières années, a fini par adopter le caractère formel comme élément de distinction des actes administratifs.

La division des actes administratifs, qui ne présente plus aucune importance actuellement dans le système de contentieux administratif français, constitue, dans le système roumain, le point de départ pour la détermination de la compétence des juridictions.

En effet, dans la loi du 1^{er} juillet 1905 sur la Cour de Cassation, une distinction était faite entre les actes administratifs d'autorité et les actes de gestion. Les premiers seulement pouvaient être attaqués devant la Cour de Cassation, Chambre III, comme juridiction de contentieux administratif. Aux termes de l'article 5, par. 3, al. f de la loi de 1912, la Cour de Cassation, Chambre III était compétente uniquement pour juger les pourvois formés contre les actes admi-

(1) C. de Cassation Chambre III, arrêt 400/920 publié dans *Jurisprudenta Română*, Bucarest, 1920, p. 289.

nistratifs d'autorité ; les tribunaux judiciaires restaient seuls à connaître le contentieux des actes de gestion. Enfin, la Constitution de 1923 dans l'article 107 consacre cette division, qui était devenue traditionnelle dans le droit roumain. A l'occasion de la loi de 1925, M. Mircea Djuvara s'exprimait ainsi dans son rapport : « Le projet fait une distinction entre les actes d'autorité et les actes de gestion des administrations, consacrant dans cette matière notre tradition législative et jurisprudentielle : les actes de gestion sont attribués aux tribunaux judiciaires de droit commun ».

La loi de 1925, organisant le contentieux de pleine juridiction, n'ouvre cette voie de recours que contre les seuls actes administratifs d'autorité. L'article 1 dispose, en effet : « Celui qui se prétend lésé dans ses droits par un acte administratif d'autorité fait en violation des lois et règlements, ou par la mauvaise volonté mise par des autorités administratives pour donner sa solution à une demande concernant un droit, peut s'adresser pour la reconnaissance de son droit, aux instances judiciaires sous-indiquées ». Les actes administratifs de gestion restent comme auparavant dans la compétence des tribunaux judiciaires de droit commun.

IV. *Compétence des Cours Administratives*

La loi de 1930 avait conféré aux Cours Administratives des attributions contentieuses pour tous les actes des administrations locales sans faire aucune distinction concernant leur nature. En effet l'article 43 présente la rédaction suivante : « Il est de la compétence de ces Comités, dans les limites déterminées par la loi sur l'organisation des administrations locales et par d'autres lois, de statuer sur tous

les actes des administrations locales, ainsi que sur les règlements et les ordonnances, les emprunts, les impôts et les cotisations, les actes de disposition concernant le patrimoine de ces administrations, ainsi encore que sur les ventes, les achats, les échanges, les hypothèques, les transactions, les reconnaissances ou les renonciations à certains droits, le partage des immeubles en indivisions sans l'intervention de la justice, les dons et les legs, les changements dans la destination des biens destinés à l'usage public, les baux et les exploitations des biens, les travaux, les entreprises et les fournitures, les budgets, les autorisations de la création des communes sous-urbaines et la résolution des conflits entre celles-ci et les communes urbaines, la déclaration comme communes balnéo-climatériques des communes urbaines, les contestations à la constitution des conseils des administrations locales, la dissolution de ces conseils, les projets des travaux, ainsi que les projets pour la systématisation des communes et des départements, la contestation sur la qualité de membre de la commune, les opérations pour l'établissement des années de service des fonctionnaires des villages, des communes, des municipales, des départements, des associations départementales et des établissements d'utilité publique de leur ressort, les contestations sur les nominations des membres de droit des conseils municipaux et départementaux, les délibérations des conseils des associations spéciales, les questions en rapport avec la révocation des maires, les comptes des administrations locales et des institutions dépendant d'elles, en conformité avec la loi sur la comptabilité publique, les litiges entre les administrations locales, ou entre celles-ci et l'Etat, ou entre l'Etat et les particuliers ».

Aux termes de cet article, les Cours Administratives étaient compétentes pour juger aussi bien les actes d'autorité que les actes de gestion. Le législateur de 1930 avait pris des dispositions contraires à celles qui se trouvaient formellement inscrites à ce propos dans l'article 107 du pacte fondamental. Cet article consacrant la division des actes administratifs, avait conféré le contentieux des actes de gestion exclusivement aux tribunaux judiciaires de droit commun. Les actes d'autorité pouvaient seuls être attaqués devant les juridictions investies du droit de connaître le contentieux administratif. Bien que l'article 43 pût occasionner l'objection d'inconstitutionnalité, celle-ci ne présentait aucune importance, du moment que la compétence des Cours Administratives était facultative pour les parties intéressées. En effet, l'article 364 de la loi de 1929 sur l'organisation des administrations locales, disposait que les arrêts de ces juridictions ne sont pas définitifs. Les particuliers qui ne se trouvaient pas satisfaits par leurs décisions, pouvaient s'adresser aux juridictions du contentieux administratif tel qu'il avait été organisé par la loi de 1925. La loi de 1930 dans l'article 42, en accordant aux Cours Administratives des attributions contentieuses, maintient le principe posé par la loi de 1929 dans son article 364.

Une première difficulté sur ce sujet s'est présentée au moment de la réforme de la loi de 1931. Aux termes de cette loi, les arrêts des Cours Administratives pouvaient être attaqués avec recours devant la Cour de Cassation Chambre III, qui était ainsi appelé à connaître le contentieux des actes de gestion des administrations locales. Selon l'interdiction proclamée par l'article 107 de la Constitution de 1923, la Cour de Cassation, toutes les fois qu'il s'agissait des recours formés contre des actes de gestion, pouvait pro-

noncer une fin de non- recevoir tirée de son incompétence pour cette catégorie d'actes administratifs. Elle eut l'occasion de se prononcer sur ce sujet après divergences sous la présidence du Premier Président de la Haute Cour. Elle décida que les Cours Administratives ont la compétence d'annuler ou de réformer les actes ou les délibérations des administrations locales, sans aucune distinction concernant leur nature, qu'il s'agisse des actes de pure administration ou de gestion administrative ou des actes d'autorité » (1).

La loi de 1933 maintient le droit pour les Cours Administratives de prononcer l'annulation ou la réformation des actes des administrations locales sans distinction. Aux termes de l'article 36, les Cours Locales Administratives sont compétentes pour statuer en premier ressort sur tous les recours formés contre les actes juridiques des administrations communales ou départementales sauf pour le municipal de Bucarest. Selon l'opinion exprimée par M. Negulesco (2), les Cours Administratives par l'effet de la loi de 1933, peuvent connaître tous les actes juridiques des administrations locales sans faire aucune distinction entre les actes d'autorité et les actes de gestion. Mais il reconnaît l'existence d'un conflit résultant de la contradiction des textes.

Si dans le système organisé par la loi de 1930, les Cours Administratives pouvaient connaître sans discussion possible aussi bien les actes d'autorité que les actes de gestion, dans le régime de la loi de 1933, vu le caractère obligatoire de leurs arrêts, leur compétence est limitée uni-

(1) Cass. Ch. III, Arrêt n° 1680/1933, publié dans *Répertoire de jurisprudence administrative*, Bucarest, 1934, p. 8.

(2) Paul Negulesco: *op. cit.*, p. 297 note.

quement aux actes d'autorité. En effet, la loi de 1933 dans l'article 39 dispose que les arrêts de la Cour Supérieure sont soumis au recours devant la Cour de Cassation dans le délai prévu par la loi de 1925 sur le contentieux administratif et conformément à ses dispositions. L'article 1 de cette loi, en appliquant le principe posé par le législateur constituant prévoit l'exercice d'un recours en contentieux administratif uniquement contre les actes d'autorité. Admettre la possibilité pour les Cours Administratives de juger les pourvois formés contre les actes de gestion des administrations locales, c'est porter le contentieux des actes de gestion devant la Haute Cour comme tribunal de Cassation, et par là déroger à l'interdiction formelle proclamée par le Constituant. Seuls les tribunaux judiciaires de droit commun seront ainsi compétents pour connaître les litiges entre les particuliers et l'administration toutes les fois qu'ils seront en présence des actes de gestion sans faire aucune distinction selon qu'ils émanent de l'autorité centrale ou des administrations locales. Cette thèse vient d'être confirmée par les quelques arrêts des Cours Administratives (1) rendus en cette matière. Voici les considérations de la Cour Locale Administrative de Cernautzi à ce sujet : « Les Cours Administratives sont des juridictions compétentes pour juger les actes juridiques des organes des administrations locales. Conformément à l'article 42 de la loi de 1933, les actes juridiques sont toutes les dispositions et les délibérations des organes délibérants et exécutifs de ces administrations. La loi ne s'occupe que des actes juridiques de droit public et

(1) Cour Supérieure Administrative, Chambre I, Arrêt du 11 février 1933, Repertoriu de Jurisprudentă Administrativă, 1933, p. 74. Cour Locale Administrative de Iassy, Chambre I, arrêt 364/1934, publiée Repertoriu de Jurisprudentă Administrativă, 1935, p. 401.

non de ceux de droit privé de sorte que les administrations locales ne peuvent pas être soustraites à la juridiction des tribunaux judiciaires de droit commun pour les actes de droit privé effectués dans l'administration de leurs intérêts patrimoniaux. Toutes les fois que l'on poursuit l'annulation d'un acte de droit privé, les tribunaux de droit commun sont seuls compétents même si les motifs du pourvoi consistent dans la violation d'une disposition prévue par la loi administrative ; la compétence des juridictions sera réglée d'après l'objet des recours et non d'après leurs motifs » (1).

Caractère exécutoire de l'acte

Les actes juridiques des organes autonomes locaux doivent être exécutoires pour pouvoir faire l'objet d'un recours en annulation ou en réformation. Selon l'expression de M. Alibert, « Le demandeur au recours ne doit pas seulement se plaindre des simples velléités de l'administration ; il ne doit pas alléguer une menace plus ou moins réelle ; il doit déférer une mesure qu'il attend » (1).

La loi de 1933 dispose à cet égard, que tous les actes juridiques des conseils ou des organes exécutifs des administrations locales sont exécutoires à partir du jour même de leur confection : une exception à ce principe a été faite pour les actes dont le caractère exécutoire a été subordonné par le législateur à l'approbation de l'autorité tutélaire (art. 42, al. 5). Aux termes du même article, les actes juridiques des administrations locales ne pourront pas être mis en

(1) Arrêt 123/1936, *Repertorium de Jurisprudentia Administrativa*, 1936, p. 4673.

(2) R. Alibert : *op. cit.*, p. 85.

exécution avant l'expiration d'un délai de dix jours à partir du jour de leur communication à l'autorité tutélaire. Cette communication doit être faite dans un délai de quatre jours de la date de leur confection (art. 42, al. 2). Deux exceptions ont été prévues par la loi : « Toutes les fois que, dit l'art. 42, al. 3, les conseils ou leurs délégations déclareront à la majorité des deux tiers le caractère urgent d'une délibération, celle-ci pourra être mise en exécution immédiatement. Il en est de même des décisions des maires ou des délégués des conseils, concernant la gestion journalière ».

Les actes des administrations locales dont la validité est subordonnée par le législateur à l'approbation des autorités tutélaires, sont : les budgets, les prêts, les aliénations, les concessions et les règlements. Aux termes de l'article 49, ces actes seront considérés comme approuvés et par conséquent comme ayant force exécutoire, après un silence de l'autorité tutélaire de trente jours à partir de la notification.

La loi de 1936 avait apporté des modifications aux dispositions de la loi de 1933 concernant le contrôle administratif. Son article 158 avait supprimé les attributions des prêteurs chefs en cette matière. C'était donc le préfet qui était compétent pour les communes rurales et urbaines sauf pour les stations balnéo-climatériques qui dépendaient directement du ministère de l'intérieur. Celui-ci avait également le contrôle de toutes les autres administrations locales. Aux termes du même article, le délai prévu par la loi de 1933 pour la mise en exécution des actes administratifs était réduit de dix jours à cinq jours. De même, le délai de trente jours prévu par l'article 43 a été porté à vingt jours. Cette loi a été abrogée par la loi administrative du 14 août 1938 qui, dans l'article 192, prévoit comme autorités tutélaires le préfet, le résident royal et le ministre de l'intérieur. Cet article

maintient le délai de 30 jours prévu par l'article 43 de la loi de 1933.

En contradiction flagrante avec le texte de l'article 43 de la loi de 1933, et dérogeant à la règle générale édictée pour tous les actes administratifs des administrations locales, le législateur de 1933 admet la possibilité pour les intéressés d'attaquer ces actes avant même qu'ils ne soient devenus exécutoires. « Les actes juridiques pour lesquels une approbation est nécessaire, dit l'article 42, alinéa 6, sont soumis à cette approbation seulement après qu'ils sont devenus définitifs soit par le fait qu'ils n'ont pas été attaqués devant les juridictions administratives, soit par le rejet des recours formés contre eux ». De la manière dont ce texte est rédigé, il résulte que le législateur a innové en cette matière. En effet, jusqu'à la loi de 1929, l'acte de l'administration en tutelle faisait corps avec la décision d'approbation de l'autorité tutélaire. La loi de 1912 sur la Cour de Cassation, organisant le contentieux administratif, avait édicté, dans l'article 5, § 3, lettre F, une fin de non recevoir pour les actes concernant l'exercice de la tutelle administrative et le contrôle hiérarchique. La loi de 1925, dans l'article 3, lettre A, maintient à cet égard le système antérieur. Par l'effet de la loi administrative de 1929, et de la loi de 1933, art. 42, al. 6, l'acte de l'autorité tutélaire ne fait plus partie intégrante de l'acte émané de l'autorité sous tutelle. Selon M. Negulesco, par l'effet de cette loi, l'acte tutélaire d'approbation constitue une formalité extérieure à l'acte de l'autorité sous tutelle (1). Comme l'acte soumis à la tutelle administrative n'a pas par lui-même force exécutoire, (principe inscrit d'ailleurs dans l'article 43 de la loi de 1933), ce n'est que

(1) Paul Negulesco : *op. cit.*, p. 400.

par suite d'une inadvertence que le législateur l'a déclaré exécutoire et par conséquent attaquant devant les Cours Administratives, indépendamment de toute décision d'approbation. Ainsi, d'après la loi de 1933, tous les actes juridiques, sans exception, émanés des administrations locales, ou comme dit le législateur « toutes les dispositions et les délibérations des organes délibérants et exécutifs » (art. 42), pourront être attaquées devant les Cours Administratives à partir du jour même de leur confection.

I. *Les actes préparatoires*

La validité des actes administratifs est subordonnée dans de nombreux cas à certaines formalités préalables ; d'autre part, leur élaboration comporte toujours des mesures d'instruction. Qu'il s'agisse d'avis consultatifs ou impératifs, de rapports motivés, d'expertises, d'enquêtes, dans tous les cas nous sommes en présence d'actes préparatoires sans aucun effet juridique. Les recours formés contre ces actes ne sont pas recevables. Les particuliers lésés par de tels actes peuvent les attaquer en même temps que la décision définitive à laquelle ils sont incorporés. Leur légalité est examinée en même temps que celle de l'acte définitif.

La loi de 1925 sur le contentieux administratif, dispose dans l'article 3, al. b, que les décisions rendues par les Conseils disciplinaires, déclarées définitives et exécutoires par la loi sur le statut des fonctionnaires publics, ne pourront être déduites en justice. La Cour de Cassation en Sections Réunies (1) a eu l'occasion de se prononcer sur la

(1) Cour de Cassation Sections Réunies, 10/1928; *Pandectele Saptamanale*, 1928, p. 404.

question et elle a décidé que les décisions, constituant de simples actes préparatoires, ne peuvent être attaquées qu'en même temps que l'acte administratif définitif. La Cour Supérieure Administrative, adoptant le même point de vue, a rejeté le pourvoi formé contre un avis impératif, considérant qu'il n'a pas un caractère exécutoire par lui-même et par conséquent il ne peut pas constituer un acte juridique aux termes de l'article 42 de la loi de 1933, susceptible de former l'objet d'un recours en annulation (1).

Les actes des administrations locales soumis à l'approbation de l'autorité tutélaire sont-ils des actes préparatoires? Selon M. Negulesco, « l'acte de l'administration publique soumis à la tutelle n'est pas complet jusqu'à l'approbation de l'autorité tutélaire » (2). En réalité, dans le système administratif roumain, l'acte de tutelle n'est pas considéré comme le résultat d'une collaboration de volontés. La décision d'approbation ne présente pas le caractère d'une manifestation de volonté nécessaire à l'existence même de l'acte à approuver. Cet acte existe par la seule volonté de l'administration dont il émane. L'approbation lui donne seulement sa validité et par là, sa force exécutoire. Jusqu'au moment de l'approbation, l'administration dont émane l'acte conserve le droit de le modifier ou de le révoquer. Il appartient à l'administration seule de lui donner une forme définitive. L'intervention de l'autorité tutélaire ne se manifeste que par une décision d'approbation ou de refus. Dans certains cas, expressément prévus par la loi, l'autorité supérieure est

(1) Cour Supérieure Administrative, arrêt 169, du 29 avril 1933, Repertoriu de Jurisprudență Administrativă, 1933, p. 1478.

(2) Paul Negulesco: *op. cit.*, p. 399.

autorisée à modifier l'acte de l'autorité subordonnée. Ce droit, constitue une exception à la règle générale (1).

Les actes soumis à la tutelle administrative, bien qu'ils soient dépourvus de toute efficacité juridique, sont définitifs dès le moment de leur confection, et par conséquent ils ne peuvent pas être considérés comme des actes préparatoires. Les Cours Administratives ont constamment déclaré recevables les pourvois formés contre les actes des administrations locales, avant qu'ils ne fussent soumis à l'approbation tutélaire (2).

II. *Circulaires et instructions*

Les administrateurs adressent souvent aux fonctionnaires subordonnés des circulaires ou des instructions destinées à leur faciliter la tâche quant à l'interprétation ou à l'application des lois et des règlements. La Cour de Cassation admet d'une manière constante que les circulaires ou les instructions ne peuvent faire l'objet d'un recours en annulation (3). Elle ne contient pas de dispositions susceptibles de faire grief aux particuliers. Il arrive souvent que parmi des mesures d'ordre général, les circulaires contiennent certaines dispositions qui lèsent les droits des particuliers. La Cour de Cassation a considéré de telles circulaires comme des actes administratifs d'autorité susceptibles d'être atta-

(1) Ainsi, aux termes de l'art. 476 de la loi de 1929 sur l'organisation des administrations locales, l'autorité tutélaire peut modifier l'acte budgétaire d'une autorité communale, toutes les fois que celle-ci refuse d'y inscrire des dépenses obligatoires.

(2) Cour Supérieure Administrative, Ch. II, arrêt 13 janvier 1933, Repertoriu de Jurisprudență Administrativă, 1933, p. 653.

(3) C. de Cass., Ch. III, arrêt 117, du 27 janvier 1936. Repertoriu de Jurisprudență Administrativă, 1936, p. 3994.

qués devant les juridictions de contentieux administratif⁽¹⁾. Les Cours Administratives n'ont pas eu l'occasion de créer une jurisprudence propre sur ce point, mais la jurisprudence formée par la Cour de Cassation leur servira de guide.

Les règlements

Les actes qu'accomplit l'administration peuvent avoir un caractère individuel. Ils peuvent établir, modifier ou supprimer des situations juridiques individuelles. Ils peuvent également poser des normes de caractère général et impersonnel, et alors nous nous trouvons en présence de règlements ou d'ordonnances. Le pouvoir réglementaire est conféré aux autorités administratives par des textes constitutionnels ou par des lois ordinaires.

Aux termes de l'article 88, alinéa 9, de la Constitution de 1923, le pouvoir réglementaire appartient au Roi qu'il exerce au nom de l'Etat. Ce pouvoir consiste dans la confection des règlements nécessaires à l'exécution des lois, règlements qui ne peuvent ni modifier une loi ni en suspendre l'application. Dans la Constitution du 27 février 1938, le pouvoir réglementaire du Roi est prévu par l'article 46, alinéa 6, ainsi conçu : « Il fait les règlements nécessaires à l'exécution des lois, sans pouvoir modifier les lois, ni exempter quiconque de leur exécution ». Le Constituant de 1923, dans l'article 41, proclame le droit pour les organismes locaux autonomes, d'élaborer les règlements concernant les questions d'intérêt local. Aux termes de cet article, les conseils communaux et départementaux pourront pren-

(1) C. de Cass., Ch. III, arrêt 281, du 12 février 1936, *Repertorium de Jurisprudentia Administrativa*, 1936, p. 3267.

dre des règlements toutes les fois qu'il s'agira exclusivement de questions d'intérêt local. La loi de 1929 qui avait fait pour la première fois application du principe de la décentralisation administrative, avait donné un large pouvoir réglementaire aux conseils communaux. Les articles 106 et suivant leur donnaient compétence en matière de police communale, en matière sanitaire, édilitaire et fiscale.

La loi administrative du 14 août 1938, confère le pouvoir réglementaire aux maires et aux conseils communaux. Aux termes des articles 44 et suivants, le maire ou le conseil communal peut élaborer des règlements dans toutes les matières qui rentrent dans leurs attributions. Ces règlements sont soumis à l'approbation du résident royal pour les municipes, du préfet pour les autres communes. Les règlements du municipe de Bucarest sont approuvés par décret royal à la proposition du ministre de l'intérieur. Pour les régions, le pouvoir réglementaire appartient au résident royal et au conseil de la région et les règlements par eux pris sont approuvés par décret royal à la proposition du ministre de l'intérieur.

Les règlements ne sont pas susceptibles d'être attaqués directement devant les tribunaux judiciaires, lesquels ne peuvent se prononcer à leur sujet que par la voie de l'exception de l'illégalité. Les Cours Administratives, de façon constante, se sont déclarées compétentes pour censurer les règlements qui émanent des organes des administrations locales, tant en ce qui concerne la forme (1) qu'en ce qui concerne la légalité de leur contenu (2), ces règlements étant

(1) Cour Supérieure Administrative, Ch. II, arrêt du 18 décembre 1934, dossier 95/934.

(2) Cour Supérieure Administrative, Ch. II, dossier 37/935.

considérés comme des actes administratifs d'autorité. La loi de 1933 prévoit à l'article 42, alinéa 5, les règlements parmi les actes juridiques soumis à l'approbation tutélaire. Le même article dispose dans l'alinéa suivant que ces actes peuvent être attaqués devant les Cours Administratives avant même que ne soit intervenue la décision de l'autorité supérieure.

Du silence de l'administration

Le silence gardé par l'administration peut, tant comme ses décisions comprises dans un acte exécutoire, léser les droits des particuliers. C'est pourquoi le législateur roumain a toujours admis la possibilité pour les parties intéressées de former un recours contre l'abstention de l'administration de prendre une décision au sujet de leurs réclamations, assimilant le silence de l'autorité, à une décision implicite de rejet.

La loi de 1905 avait organisé pour la première fois le recours contre le silence de l'administration (art. 5, par. 3, let. j). L'exercice du recours était limité au « refus des autorités » de répondre à une demande concernant la violation d'un droit patrimonial. La loi de 1912 étend le droit des particuliers de se pourvoir contre le refus de l'administration à tous les cas où il s'agit de la lésion de leurs droits par un acte administratif d'autorité pris en violation de la loi. Enfin, l'exercice de ce recours a été consacré par la Constitution de 1923 dans l'article 107, alinéa 3, qui décide que : « La partie lésée dans ses droits, soit par un acte administratif d'autorité, soit par un acte de gestion fait en violation des lois et règlements, soit par la mauvaise volonté des autorités de répondre à une demande concernant un droit, peut

introduire une requête devant les tribunaux judiciaires pour faire reconnaître son droit ». Ce texte a été reproduit par l'article 1 de la loi de 1925 sur l'organisation du contentieux administratif.

Les expressions employées tant par le législateur de 1912 que par le constituant de 1923 étaient de nature à provoquer une certaine confusion. Par refus de l'administration on pouvait entendre une décision de refus incorporé dans un acte. Aussi, la mauvaise volonté de l'autorité devait-elle résulter de certains faits accomplis par l'administration. L'intention du législateur, quelle que soit la manière dont il l'ait exprimée, était d'obliger l'administration à prendre une décision, toutes les fois qu'elle pourrait vouloir se dérober à un contrôle juridictionnel éventuel. C'est contre le silence de l'administration qu'il avait organisé ce recours. Le silence de l'autorité prolongé pendant trente jours à partir du jour de la notification par huissier ou de l'enregistrement de la demande, a été assimilé par le législateur à une décision implicite de rejet (1). Aux termes de l'article 4 de la loi de 1925, les parties lésées dans leurs droits pouvaient se pourvoir contre le silence de l'administration dans un délai de trente jours francs. Les pourvois étaient introduits devant la Cour d'Appel suivant la procédure prévue par cette loi, pour les autres recours.

Par l'effet de la loi de 1933, les Cours Administratives sont incompétentes pour juger les recours formés contre le silence de l'administration. Aux termes de l'article 46, les parties lésées peuvent s'adresser, par la voie d'un recours hiérarchique, aux autorités de contrôle administratif, qui peuvent prendre des mesures disciplinaires contre l'ad-

(1) Paul Negulesco: *op. cit.*, p. 410.

ministration qui refuse de se prononcer sur la demande. La procédure prévue par cet article est facultative, les particuliers pouvant s'adresser par la voie d'un recours en annulation aux Cours d'Appel, à moins qu'il ne s'agisse de la lésion d'un simple intérêt : la loi de 1925 ne fait aucune distinction entre les actes de l'autorité centrale et les actes des administrations locales.

Capacité d'ester en justice

Pour les pourvois formés devant les Cours Administratives, le requérant est tenu de justifier de la lésion d'un intérêt direct, né et actuel, toutes les fois qu'il poursuit la nullité de plein droit, ou d'un intérêt personnel dans le cas où il demande l'annulation ou la réformation totale ou partielle d'un acte annulable. La notion de l'intérêt a subi des variations dans les divers textes législatifs.

Aux termes de l'article 342 de la loi de 1929, le droit de se pourvoir devant les Cours Administratives était conféré aux organes de contrôle administratif et aux particuliers justifiant de la lésion d'un simple intérêt. La loi de 1930 avait étendu aux administrations locales le droit d'exercer ce recours en annulation ; l'article 45 disposait que les Cours pouvaient être saisies par les rapports des administrations, par la demande des parties intéressées ou d'office. Dans ce premier stade de l'évolution du contentieux de l'annulation, la qualité d'habitant de la commune suffisait à elle seule pour justifier l'introduction du recours pour excès de pouvoir devant les Cours Administratives. Le législateur avait donné ainsi au recours le caractère d'une véritable action populaire.

La loi de 1933 restreint l'exercice du recours pour excès de pouvoir. Les particuliers ne peuvent l'exercer que s'ils justifient de la lésion d'un intérêt direct né et actuel ou personnel selon les cas. Aux termes de cette loi, les actes juridiques des administrations locales pouvaient être attaqués par le recours en annulation ou en réformation, par les autorités investies du pouvoir de tutelle et par les particuliers lésés. Les administrations locales pouvaient se pourvoir seulement contre les actes de tutelle. La loi de 1936 avait prévu pour les administrations locales le droit d'attaquer devant les Cours Administratives leurs propres actes. (Art. 159 et 160). La loi administrative du 14 août 1938 ayant abrogé la loi de 1936, on est revenu au système de la loi de 1933.

I. L'existence d'un intérêt direct, né, actuel et personnel

En ce qui concerne la qualité du demandeur, la loi de 1933 fait une distinction selon qu'il s'agit des recours formés contre des actes nuls de plein droit ou contre des actes annulables. Dans le premier cas, le particulier doit justifier de la lésion d'un intérêt direct, né et actuel. Pour les actes annulables, l'intérêt doit être personnel.

Le législateur a donc écarté les actions populaires avec tous les inconvénients qu'elles présentaient. La partie lésée doit avoir à l'annulation de l'acte attaqué un intérêt direct et cet intérêt ne doit pas être seulement éventuel, l'annulation de l'acte doit donner satisfaction à un intérêt actuel (1).

Aux termes de l'article 47, il doit être né et actuel. Par cette répétition, le législateur a voulu préciser le mieux pos-

(1) J. Appleton : *op. cit.*, p. 555.

sible la notion de l'intérêt direct (1). La lésion d'un intérêt direct est suffisante pour donner qualité au demandeur de former un pourvoi contre un acte nul de plein droit. L'intérêt ne doit pas être personnel dans ce cas. Le législateur n'a pas voulu laisser échapper à la sanction les actes pris en violation des lois et des règlements ou contraires à l'ordre public et à la sécurité de l'Etat. C'est pour cette raison qu'il a donné l'exercice du recours en annulation contre ces actes à toute une catégorie de personnes qui n'avaient que la qualité de citoyens intéressés à la bonne marche de l'administration.

Toutes les fois qu'il s'agit de pourvois formés contre des actes annulables, le demandeur doit justifier d'un intérêt personnel. Aux termes de l'article 40, de la loi de 1933, les actes annulables sont les actes juridiques des administrations locales, faits sans observation des formes légales ou en violation des lois et règlements. Les Cours Administratives peuvent prononcer leur annulation ou leur réformation, totale ou partielle. L'intérêt exigé au demandeur par cet article ne se confond pas avec l'intérêt général qu'a tout citoyen à ce que l'administration agisse dans les limites de la légalité. Selon l'expression de M. Alibert : « Il faut, d'une manière générale, se prévaloir d'une lésion à caractère individualisé et retirer de l'annulation une satisfaction certaine et personnelle » (2).

II. *Les autorités investies du pouvoir de tutelle*

La tutelle administrative est exercée par les organes des autorités centrales sur les actes des agents décentralisés dans

(1) Paul Negulesco : *op. cit.*, p. 448.

(2) R. Alibert : *op. cit.*, p. 96.

les limites et suivant les conditions prévues par la loi. Dans notre droit public, la tutelle administrative ne peut jamais se présumer ; elle doit être prévue par la loi. Seules les autorités expressément spécifiées par la loi possèdent l'exercice de ce droit (1). L'autorité tutélaire a le droit d'approuver ou de rejeter dans son ensemble l'acte de l'administration en tutelle. Elle ne peut pas se substituer à l'autorité dont émane l'acte et le modifier (2). L'autorité investie de la tutelle peut ainsi annuler les actes de l'administration subordonnée toutes les fois qu'un texte le prévoit. Certains actes entachés d'illégalité, peuvent échapper au contrôle de la tutelle lorsqu'il n'existe aucun texte prévoyant ce contrôle. Pour que de tels actes ne restent pas sans sanction, le législateur de 1933 a prévu dans l'article 44 le droit pour les organes du contrôle administratif d'attaquer devant les Cours Administratives les actes juridiques des administrations locales. Ces organes peuvent aussi bien former un recours contre des actes nuls de plein droit que demander l'annulation ou la réformation totale ou partielle des actes annulables.

Aux termes de l'article 42 de la loi de 1933, les organes de contrôle administratif sont les suivants : a) le prêteur pour les communes rurales, b) le préfet pour les communes urbaines, et c) le ministre de l'intérieur pour les départements et les municipales. La loi du 14 août 1938, a modifié les

(1) Cass. III, arrêt 252 du 13 mars 1928, *Pandectele Saptamanale*, 1928, p. 488.

(2) Une exception a été prévue par l'article 476 de la loi de 1929 sur les administrations locales. D'après cet article, l'autorité tutélaire peut apporter des modifications dans le budget d'une commune ou d'un département, modifications consistant dans l'inscription d'une dépense obligatoire.

dispositions de l'article 42 à cet égard. D'après l'article 192, les autorités chargées de la tutelle administrative sont : a) le ministre de l'intérieur pour les régions et le municipale de Bucarest, b) le résident royal pour les municipales, les villes chefs-lieux et les stations balnéo-climatériques, et c) le préfet pour les autres communes.

L'autorité tutélaire ne peut attaquer que les actes qui portent atteinte à l'intérêt général. L'article 342 de la loi de 1929 conférant le droit aux organes de contrôle de se pourvoir contre les actes des autorités décentralisées, ne contient aucune distinction à cet égard. Les Cours Administratives qui ont eu l'occasion de se prononcer sur cette question n'ont déclaré recevables le pourvoi des autorités de contrôle administratif, que lorsqu'il s'est agi d'autres actes ou de délibérations de nature à léser l'intérêt de la collectivité (1). La Cour Supérieure a rejeté le pourvoi formé par une autorité supérieure contre la décision d'un conseil départemental concernant la révocation d'un fonctionnaire, parce qu'elle a estimé que les organes du contrôle administratif ne pouvaient pas s'ériger en défenseurs d'intérêts personnels. Ils ne peuvent agir qu'au nom de l'intérêt général (2).

III. *Les administrations locales*

Aux termes de l'article 45 de la loi de 1930, les Cours Administratives pouvaient être également saisies des pourvois formés par les autorités locales. Etant donné la com-

(1) Alex. Reuss, prim-referent à la Cour Supérieure Administrative. *La compétence des Cours Administratives*, Revista de Drept Public, 1932, n° 1-2, p. 106.

(2) Cour Supérieure Administrative, Ch. I, arrêt 384 du 16 septembre 1931.

pétence de ces juridictions, tant pour les actes des autorités tutélaires que pour tous les actes et délibérations des administrations locales, pouvait-on admettre, en se fondant sur l'article 45, que les administrations locales pourraient attaquer devant la Cour leurs propres actes ? Les Cours Administratives, en s'inspirant des principes généraux qui gouvernent cette matière, ont interprété l'article 45 restrictivement. Il a toujours été admis qu'une administration avait le droit de retirer ses actes irréguliers. Or, le retrait d'un acte administratif produit les mêmes effets que son annulation prononcée par un juge. Et, puisque l'autorité a la possibilité d'anéantir son acte dans l'avenir, le pourvoi formé en pareil cas peut être considéré comme étant dépourvu de tout intérêt. C'est dans ce sens que se sont prononcées les Cours Administratives. Toutes les fois qu'elles avaient été saisies par une administration attaquant l'un de ses propres actes, elles ont rejeté le recours par une fin de non recevoir (1).

Aux termes de la loi de 1933, les administrations locales peuvent se pourvoir uniquement contre les actes de tutelle. La raison qui a déterminé le législateur à organiser ce recours, on peut facilement la trouver dans le pouvoir propre de décision de l'autorité décentralisée. L'autorité tutélaire ne peut pas se substituer à l'administration inférieure pour modifier l'un de ses actes (2). Elle ne peut que prononcer l'annulation des actes irréguliers qui lui sont déférés, et pour cette annulation elle doit se conformer aux conditions rigoureusement déterminées par les lois. Si elle

(1) Alex. Petresco : *op. cit.*, p. 162.

(2) Cass. Ch. III, arrêt 286 du 8 février 1934, *Répertoire de Jurisprudence administrative*, 1934, p. 912.

passé outre, et porte atteinte aux prérogatives des administrations soumises à son contrôle, ces actes de tutelle peuvent être attaqués devant les Cours Administratives pour excès de pouvoir. Selon M. Alibert, on peut constater une analogie parfaite entre l'intérêt que peuvent avoir les citoyens à défendre leurs facultés contre les illégalités de l'administration et l'intérêt des agents décentralisés pour défendre leur statut légal contre les empiétements de l'autorité supérieure (1).

L'exercice de ce recours est prévu par l'article 45. La loi de 1933 avait réduit le nombre des actes soumis à l'approbation tutélaire à cinq. D'après l'article 42, alinéa 5, ces actes sont les suivants : le budget, les emprunts, les aliénations, les concessions et les règlements. D'après la loi de 1936, les administrations locales pouvaient se pourvoir contre leurs propres décisions. L'article 159 avait prévu le droit des autorités décentralisées d'invoquer la nullité de plein droit de leurs propres actes devant les Cours Administratives par voie d'action ou d'exception dans un délai de dix ans. Elles pouvaient demander aussi l'annulation des actes annulables dans un délai de vingt jours (art. 160). Cette innovation n'a pas subsisté longtemps, la loi de 1936 ayant été abrogée par la loi administrative du 14 août 1938, ce qui nous ramène au régime antérieur.

IV. *Les fonctionnaires*

La Cour de Cassation considère les fonctionnaires publics dans leurs rapports avec l'administration comme étant dans une situation légale ou réglementaire (2). Selon M. Ver-

(1) R. Alibert : *op. cit.*, p. 122.

(2) Cass. III, présidé par M. Volansky, Premier Président de la Haute Cour, Arrêt 600 du 1^{er} avril 1931, rendu après divergence.

meulen, c'est la seule caractérisation exacte qu'on puisse donner à la fonction publique (1). La loi de 1923 sur le statut des fonctionnaires publics donne à la notion de fonctionnaire public un sens très large. L'article 1^{er} dit en effet que : « sont fonctionnaires publics les citoyens roumains sans distinction de sexe qui accomplissent un service public permanent (civil ou ecclésiastique) dans l'administration de l'Etat, du département, de la commune ou des institutions dont l'objet est soumis à l'approbation du parlement, du gouvernement, des conseils départementaux ou communaux ».

La loi de 1925 sur l'organisation du contentieux administratif, proclamait dans son article 4 le droit pour les fonctionnaires d'attaquer en justice les actes irréguliers de l'administration, les atteignant tels que les actes de révocation, de transfert ou de mise en retraite. Le recours devait être introduit devant la Cour d'Appel dans un délai de trente jours francs à partir du jour où ils avaient pris connaissance de la décision attaquée. Ce délai constituait une exception à la règle générale édictée par le législateur dans l'article 4 selon laquelle le particulier lésé dans un de ses droits par un acte administratif d'autorité contraire aux lois et règlements pouvait l'attaquer à n'importe quel moment. La Cour d'appel pouvait, comme juge de pleine juridiction, prononcer l'annulation ou la réformation de l'acte et condamner l'administration à des dommages-intérêts au profit du fonctionnaire.

Aux termes de l'article 8, le recours n'était pas recevable si le fonctionnaire ne pouvait pas justifier d'un titre définitif lui assurant une fonction stable et d'une nomina-

(1) Jean Vermeulen : *Statutul Functionarilor Publici*, 1933, p. 89.

tion conformément à la loi. En effet, pour être nommé à une fonction publique, tout fonctionnaire doit passer un examen d'admission. Après avoir satisfait à cet examen, et avant d'acquiescer le titre définitif et par là la stabilité, il doit travailler comme stagiaire pendant une année. Le stage accompli, le stagiaire se voit conférer une investiture définitive par la Commission des propositions, des nominations et d'avancements, après avoir subi un examen rigoureux de sa capacité. Si l'avis de la Commission est défavorable, le stage peut se prolonger durant une nouvelle et dernière période d'une année.

Par l'effet de l'article 8, de la loi de 1925, toute une catégorie de fonctionnaires qui ne pouvaient pas justifier d'un titre définitif se voyaient refuser le bénéfice d'un recours devant le juge de pleine juridiction. Ils avaient seulement la possibilité d'agir en dommages-intérêts devant les tribunaux judiciaires de droit commun (1).

La création des Cours Administratives avaient permis aux fonctionnaires stagiaires d'attaquer devant le juge de l'excès de pouvoir les actes pris à leur égard par les administrations locales en violation des dispositions statutaires. Les Cours Administratives, sans faire aucune distinction entre les fonctionnaires définitifs et les stagiaires, déclarent recevables de tels recours, toutes les fois que les demandeurs justifient de la lésion d'un intérêt direct et personnel, et prononcent l'annulation ou la réformation totale ou partielle de l'acte. Une fois l'acte annulé ou réformé, les parties intéressées peuvent former une demande en dommages-intérêts devant les tribunaux judiciaires de droit commun.

(1) Cass. III, arrêt 832 du 13 mai 1931, rendu après divergence sous la présidence de M. Volansky, Premier Président de la Haute Cour.

La portée pratique de ces recours est réduite, les arrêts de la Cour Supérieure Administrative pouvant être attaquée devant la Cour de Cassation Chambre III. Or, la Haute Cour, faisant application de l'article 8 de la loi de 1925, a opposé d'une manière constante une fin de non recevoir au recours formé par les fonctionnaires stagiaires. Elle a décidé notamment que ceux-ci ne pouvaient pas se pourvoir devant les Cours Administratives, même dans le cas où l'acte de révocation était argué d'illégalité (1).

La loi administrative de 1938 introduit pour la première fois dans le contentieux de l'annulation la notion d'intérêt corporatif (2). Cette loi confère à toute personne intéressée le droit d'exercer le recours en annulation contre les actes de nomination ou de promotion à certains emplois réservés à des catégories déterminées d'ayants droit.

Afin d'assurer le recrutement d'un corps de fonctionnaires sélectionnés et bien préparés, la loi de 1936 avait décidé, dans son article 237, qu'aucun candidat ne serait admis aux emplois publics s'il n'était titulaire du diplôme d'une école de préparation technique ou professionnelle. A l'occasion d'une visite faite en 1931 à l'Institut des Sciences Administratives, Sa Majesté le Roi Carol II s'exprimait ainsi : « L'idée de l'éducation des fonctionnaires est très juste et elle doit être développée. L'école professionnelle doit former de nouveaux éléments ; elle doit les former tant au point de vue technique qu'au point de vue spirituel, afin de remplacer la mentalité actuelle souvent politicienne par une mentalité nouvelle où le fonctionnaire saurait qu'il

(1) Cass. III, arrêt 329 du 14 février 1934, *Répertoire de Jurisprudence administrative*, 1934, p. 2398.

(2) Voir R. Alibert, *op. cit.*, p. 107.

est à la disposition du public et que son rôle est de le servir ».

« L'amélioration ne réside pas dans les réformes législatives, mais dans l'application rationnelle de ses lois, faite avec honnêteté et avec compétence. Le meilleur principe mal appliqué, peut conduire le pays à la ruine, tandis qu'une mesure imparfaite mais bien appliquée peut donner d'excellents résultats pour le bien du pays ». Les agents publics en fonction étaient obligés de suivre certains cours de perfectionnement suivant leur grade et leur spécialité. La préparation des candidats et les cours de perfectionnement étaient assurés par l'Institut Royal des Sciences Administratives, par l'Ecole Supérieure des Sciences d'Etat et de Documentation et par l'Ecole des Sciences Administratives.

La loi de 1938 pose à cet égard des règles analogues. Aux termes de l'article 132, un recours est ouvert à tout intéressé devant les Cours Administratives contre les actes de nomination ou de promotion dans le cadre de l'administration locale, faits contrairement aux dispositions légales sur la préparation professionnelle. Dans cette catégorie de recours, la qualité du demandeur ne résulte plus d'un intérêt direct et personnel, mais d'une simple vocation à l'emploi.

L'absence d'un recours parallèle

La création des Cours Administratives ayant une compétence générale pour le contentieux des actes des autorités décentralisées a été considérée par certains comme une atteinte portée à la compétence des Cours d'Appel investies du contentieux de la totalité des actes administratifs d'auto-

rité. En dehors des critiques qu'a soulevées le problème de leur constitutionnalité, on a reproché aux Cours Administratives de faire double emploi avec les Cours d'Appel et les partisans de la suppression de ces juridictions croyaient démontrer par là une fois de plus leur inutilité. Mais ce reproche est sans fondement (1). L'examen le plus superficiel permet de constater que les deux sortes de recours sont tout à fait différentes. La loi de 1925 a organisé un contentieux de pleine juridiction. L'annulation de l'acte incriminé a pour effet la reconnaissance d'un droit subjectif et l'allocation des dommages-intérêts en réparation des dommages résultant de sa violation. D'autre part, le recours devant les Cours d'Appel n'est ouvert qu'à ceux qui peuvent justifier de la lésion d'un droit personnel.

Le législateur de 1933, par contre, a organisé devant les Cours Administratives un recours analogue au recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat français. Le contrôle judiciaire exercé par les Cours Administratives se rattache à la validité de l'acte envisagée objectivement. Selon l'expression de M. Appleton : « Le demandeur se plaint moins d'une lésion de son droit personnel que d'une violation du droit en général » (1). Seul le recours devant les Cours Administratives peut aboutir à une annulation de l'acte incriminé à l'égard de tous. Enfin, à la différence de la loi de 1925, le système de la loi de 1933 protège les intérêts lésés. En présence de telles différences, point n'est besoin, croyons-nous, d'insister sur l'hétérogénéité de ces deux sortes de recours. Du moment qu'on ne peut pas obtenir la même satisfaction par le recours pour excès de

(1) M. Vararu : *op. cit.*, p. 213.

(2) J. Appleton : *op. cit.*, p. 35.

pouvoir et par le recours parallèle, nous pouvons conclure que le recours en annulation devant les Cours Administratives est toujours possible à titre principal. La théorie du recours parallèle ne s'applique donc point ici.

SECTION III

LES NULLITÉS DANS LE DROIT PUBLIC ROUMAIN

Notions générales

En droit privé, on distingue les nullités absolues et les nullités relatives. Les nullités absolues peuvent être invoquées par voie de l'action ou d'exception par tout intéressé et comme elles sont créées dans l'intérêt général, elles ne peuvent être confirmées. Elles sont également imprescriptibles. Les nullités relatives établies par la loi pour la protection de certains intérêts individuels, ne peuvent être invoquées que par les personnes dans l'intérêt desquelles elles ont été établies. Elles sont prescriptibles dans un certain délai et peuvent être couvertes par la confirmation de l'acte annulable.

Si les actes entachés de nullité présentent tout au moins une apparence de légalité, d'autres manquent des éléments essentiels pour leur formation. Ils forment la catégorie des actes inexistants.

En droit privé, les nullités sont généralement prévues par la loi. Dans certains cas, le juge peut déduire la nullité de l'esprit même de la loi. Cette double source des nullités a conduit les auteurs à les classer en : nullités textuelles et nullités virtuelles. En droit public, les nullités sont en prin-

cipe absolues et elles existent sans texte (1). En effet, l'ordre légal et réglementaire est dominé uniquement par l'idée de l'intérêt de la collectivité.

Le principe des nullités absolues est consacré dans le droit public roumain par la loi de 1925 sur l'organisation du contentieux administratif. En vertu de l'article 4, les nullités sont imprescriptibles sauf les quelques exceptions prévues par le législateur. Voici le texte : « Les pourvois peuvent être introduits à tout moment. Aucun délai n'est prescrit pour l'introduction de ces demandes. En cas de révocation, de transfert ou de mise à la retraite des fonctionnaires inamovibles légalement nommés, faits en violation de la loi, les pourvois devront être formés dans un délai de trente jours francs à partir de la publication au Journal Officiel ; dans le cas où le particulier a adressé une demande à l'administration, la réclamation en justice devra être faite après l'expiration d'un délai de trente jours à partir de l'enregistrement de cette demande par l'autorité administrative ou de la notification par huissier et dans un délai de trente jours francs à partir de cette dernière date ».

Le principe établi par le législateur de 1925 a été également adopté par la jurisprudence. La Cour de Cassation a décidé que la théorie des nullités relatives admise en droit privé n'est pas applicable en droit public où les actes irréguliers sont toujours sanctionnés par la nullité absolue.

Les exceptions doivent être prévues expressément par la loi. La Cour de Cassation Chambre III, présidée par M. Volanschi, Premier Président de la Haute Cour, dans son arrêt 1571 du 10 octobre 1934, s'exprimait ainsi à cet égard : « Cette disposition étant créée en vue de protéger l'intérêt

(1) C. Rarincesco : *op. cit.*, p. 342. R. Alibert : *op. cit.*, p. 221.

général, elle a par conséquent le caractère d'une disposition d'ordre public, comme toutes les dispositions des lois administratives d'ailleurs ; il s'ensuit qu'une atteinte portée à ces dispositions aura pour sanction, dans tous les cas, une nullité absolue, avec le droit pour toute partie intéressée, de l'invoquer. En ce qui concerne le principe des nullités relatives, admis en droit privé, il ne peut pas être appliqué à propos des lois de droit public, par voie d'interprétation ou d'analogie. Les considérations qu'on vient d'indiquer s'y opposent. Il ne pourra donc être appliqué que lorsque son application sera prévue par un texte expès et formel ».

Le régime institué par les lois sur les administrations locales de 1925 et de 1929 et par la loi sur l'organisation des Cours Administratives de 1933, déroge au principe des nullités absolues proclamé par le législateur de 1925. En tenant compte du régime établi par ces lois, on peut distinguer dans le droit public roumain trois catégories d'actes : les actes inexistants, les actes nuls de plein droit et les actes annulables.

I. Actes inexistants

Selon l'expression de M. Alibert — « l'acte inexistant est celui qui ne réunit pas les éléments de fait que suppose sa nature ou son objet, et en l'absence desquels il est logiquement impossible de concevoir son existence » — (1). Dépourvus de tous effets juridiques comme les actes nuls de plein droit, ils se différencient de ceux-ci par le fait qu'ils ne présentent même pas une apparence extérieure de régularité.

(1) R. Alibert : *op. cit.*, p. 220.

Comme exemples d'actes inexistants on peut citer les actes accomplis en dehors de tout pouvoir légal. C'est le cas d'une usurpation de pouvoir commise par l'individu, qui sans être investi d'un mandat public, prend part aux affaires de l'Administration. D'après Lafferrière, l'usurpation de pouvoir est manifeste quand la décision est prise : — « par une personne en dehors de la hiérarchie administrative, soit parce qu'elle y remplit des fonctions qui ne lui confèrent aucun droit de décision, soit enfin parce qu'elle a cessé, par révocation, expiration de mandat ou autrement, d'exercer les pouvoirs qui lui avaient appartenu » (1).

Ces actes seront considérés comme nonavenus et leur inexistence pourra être invoquée par tous à toute époque et être opposée même d'office par le juge de l'excès de pouvoir.

Doit encore être considéré comme inexistant l'acte accompli par une autorité hors de sa compétence, par empiètement sur une autorité d'un autre ordre. Il en sera ainsi toutes les fois qu'une décision aura été prise par un agent du pouvoir exécutif, en une matière rentrant dans les attributions du pouvoir judiciaire par exemple. Dans ce cas une atteinte sera portée au principe de la séparation des pouvoirs..

La doctrine et la jurisprudence roumaines ont admis que l'exécution de tels actes, engage uniquement la responsabilité de l'agent qui les aurait mis en œuvre, ces actes ne pouvant constituer que des voies de fait (2).

(1) Laferrière : *op. cit.*, t. 2, p. 497, voir aussi M. Appleton, *op. cit.*, p. 594.

(2) Paul Negulesco : *op. cit.*, p. 430.

D'après M. Bonnard (1), la voie de fait consiste dans une « illégalité extrême » de l'acte. Elle existe, dit-il, dans le cas de manque de compétence administrative et de procédure. Dans la première hypothèse envisagée par M. Bonnard, il s'agit de l'atteinte portée au principe de la séparation des pouvoirs par l'empiétement sur une autorité d'un autre ordre. Il y a manque de procédure, dit-il, lorsque l'auteur de l'acte a complètement mis de côté la procédure prescrite par la loi ou bien lorsqu'il a employé une procédure qui n'était pas à la disposition des autorités administratives. Selon l'expression du même auteur : « ... la voie de fait enlève à l'acte son caractère administratif, l'acte devient pour ainsi dire étranger à l'activité administrative, et ainsi il n'y a plus en réalité contentieux administratif ».

Un autre cas d'usurpation de pouvoir ressort de l'empiétement de l'administration exécutive sur l'administration délibérante. En effet, le maire ou le préfet, qui constituent les organes exécutifs des autorités décentralisées, peuvent prendre des décisions réservées aux assemblées délibérantes. L'acte vicié par l'usurpation de pouvoir, est inexistant et toute autorité publique doit lui refuser sa sanction (2).

Le législateur roumain avait édicté, pour la validité des actes des administrations locales certaines formalités. Dans certains cas, l'omission ou l'accomplissement incomplet ou irrégulier de ces formes, avait pour effet l'inexistence de l'acte. Tant dans la loi de 1925 sur l'unification administrative, que dans les lois antérieures concernant l'organisation communale ou départementale, le législateur

(1) R. Bonnard : *Précis de droit public*, édit. 4, 1937, p. 186.

(2) J. Appleton : *op. cit.*, p. 594.

s'exprimait à peu près ainsi : « tous les actes et toutes les délibérations prises hors des réunions légales, seront considérés comme nonavenus et sans aucun effet juridique » (1).

La Cour Supérieure Administrative (2), faisant application de l'article 90 de la loi de 1929 (3), qui exigeait pour la validité des délibérations des conseils communaux, la rédaction d'un procès-verbal, signée par le maire, le secrétaire du conseil, et deux membres et en même temps la transcription dans un registre paraphé, déclare inexistante la délibération prise sans l'accomplissement de ces formes prescrites par la loi. On peut citer également le cas prévu par les articles 195 et suivants de la loi de 1929, aux termes desquels, la délégation du conseil départemental ne peut statuer valablement qu'en présence du président ou d'une personne indiquée par lui. Le président qui est élu par le conseil général, ne peut pas présider valablement la délégation du conseil avant sa confirmation. Faisant application de ces textes, la Cour de Cassation (4) a déclaré non avenues les délibérations prises par la délégation du conseil général avant la confirmation du président.

Aux termes de la loi de 1936, certains actes faits sans l'accomplissement, ou avec l'accomplissement incomplet ou irrégulier des formalités prescrites, étaient considérés comme inexistantes. En vertu de l'article 67, les conseils

(1) M. Vararu : *op. cit.*, p. 165.

(2) Ch. I, Arrêt 723 du 16 novembre 1934, publié dans *Répertoire de Jurisprudence administrative*, 1935, p. 335.

(3) La loi de 1929 sur l'organisation des administrations locales, avait prescrit dans les articles 89 et suivants et 207 et suivants à l'égard des assemblées délibérantes, l'accomplissement de certaines formalités préalables ou ultérieures à l'élaboration de la délibération.

(4) Ch. III, arrêt 1187 du 24 juin 1935, publié dans *Répertoriu de Jurisprudenta administratiua*, 1935, p. 2000.

communaux ne pouvaient prendre de décision qu'à la majorité absolue de leur membres. Les délibérations prises sans observation de cette disposition, devaient être considérées comme non avenues et toute personne intéressée pouvait invoquer leur inexistence même par voie d'exception. On peut tirer un autre exemple de l'article 82 alinéa 2 de la même loi, aux termes duquel la délégation du conseil général ne pouvait statuer valablement qu'avec trois membres. Les actes accomplis seulement par deux membres seront donc inexistantes.

A la différence des actes nuls de plein droit dont l'annulation peut être prononcée seulement dans un délai de cinq ans (loi de 1933, article 47) les actes inexistantes seront constatés et déclarés comme tels à toute époque.

II. *Actes nuls de plein droit et actes annulables*

La classification des actes nuls de plein droit et des actes annulables ne se rattache pas à la distinction du droit privé de nullités en nullités absolues et nullités relatives. Le législateur roumain s'est inspiré du système français organisé par la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux et par la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale(1).

En effet, le législateur français de 1884 fait une distinction entre les délibérations nulles de plein droit et les délibérations seulement annulables. Aux termes de l'article 63, les délibérations du conseil communal sont nulles de plein droit lorsqu'elles portent sur un objet étranger à ses attributions, lorsqu'elles ont été prises hors les réu-

(1) Paul Negulesco : *op. cit.*, p. 446. C. Rarincesco : *op. cit.*, p. 345.

nions légales. De même, lorsqu'elles contiennent une violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique.

Selon l'article 64, sont annulables les délibérations auxquelles auraient pris part les membres du conseil intéressés à l'affaire qui en a fait l'objet. La nullité, dans ces cas, ne peut être invoquée que dans un délai de quinze jours, à partir de l'affichage de la délibération à la porte de la mairie, par toute personne intéressée et de tout contribuable à la commune. L'annulation est prononcée par arrêt motivé du préfet en conseil général, soit sur la demande de la partie intéressée, soit d'office dans un délai de quinze jours à partir du dépôt de la délibération à la préfecture ou à la sous-préfecture (art. 66). Contre l'arrêté du préfet, la loi prévoit à l'article 67, le droit de recours devant le juge d'excès de pouvoir qui peut être formé par le conseil municipal ou par toute partie intéressée. Le législateur français avait organisé ainsi un recours administratif aboutissant à une décision administrative qui se juridictionnalise en 2^e degré (1).

Un système presque semblable a été adopté par le législateur roumain pour la première fois dans la loi du 31 juillet 1894 sur l'organisation communale, maintenue par la loi sur l'unification administrative du 14 juin 1925 reproduite dans la loi de 1929 sur l'organisation des administrations locales (2). Ainsi, l'article 340 de la loi de 1929, déclare annulables les délibérations du conseil communal, auxquelles auraient pris part les membres du conseil inté-

(1) L. Rolland : *op. cit.*, p. 259.

(2) Paul Negulesco : *op. cit.*, p. 446.

ressé à l'affaire qui en fait l'objet, personnellement ou par leurs parents.

La loi de 1933 sur les Cours Administratives fait la même distinction entre les actes nuls de plein droit et les actes annulables.

L'article 47 proclamait nuls de plein droit tous les actes juridiques des administrations locales pris en violation de la loi ou d'un règlement, et les dispositions contraires à l'ordre public ou à la sûreté de l'Etat. Quant aux actes annulables, l'article 48, alinéa premier, décidait que : « sont annulables en tout ou en partie les actes des administrations locales faits en violation des lois et règlements, ou sans observation des formes par eux prescrites ». La nullité des premières pouvait être prononcée par les Cours Administratives, soit à la demande de toute personne qui justifiait d'un intérêt direct né et actuel, soit à la demande des organes de contrôle administratif, soit d'office, dans un délai de cinq ans à partir de la confection. L'annulation ou la réformation totale ou partielle des actes annulables pouvait être demandée par les autorités tutellaires ou par toute personne qui justifiait de la lésion d'un intérêt personnel, dans un délai de quinze jours à partir de la notification de la décision attaquée.

Un nouveau régime avait été inauguré par la loi de 1936 pour les actes irréguliers des autorités décentralisées. Bien que cette loi ait été abrogée par la loi du 14 août 1938, elle nous permet de suivre l'évolution qu'a subi la mentalité du législateur dans cette matière.

Aux termes de l'article 159, étaient nuls de plein droit tous les actes et toutes les délibérations des organes autonomes locaux, des autorités de contrôle hiérarchique ou de tutelle, portant sur un objet étranger à leurs attribu-

tions, prises hors les réunions légales, ou contenant des violations de la loi ou d'un règlement en vigueur, ou des dispositions contraires à l'ordre public ou à la sûreté de l'Etat. La nullité pouvait être invoquée par la voie d'action ou d'exception dans un délai de dix-ans à partir de la confection de l'acte, par l'administration elle-même, par les autorités supérieures de tutelle ou de contrôle hiérarchique, ou par toute personne intéressée. Dans le délai de dix ans, la nullité pouvait être invoquée même d'office par les Cours Administratives saisies d'un litige ayant un rapport quelconque avec l'acte en question. Selon l'article 162, les autorités supérieures pouvaient prononcer la suspension des effets exécutoires des actes et des délibérations entachées de nullité, jusqu'à ce que les Cours Administratives aient statué à leur égard.

D'autre part, l'article 160, déclarait annulables les actes faits en violation des lois et des règlements, ou sans les formalités par eux prévues, à l'exception des délibérations prises hors les réunions légales, lesquelles étaient nulles de plein droit. De même, la loi déclarait annulables les actes accomplis par ceux qui étaient intéressés, soit en leur nom personnel, soit par leurs parents jusqu'au troisième degré, y compris, à l'affaire qui en a fait l'objet, soit pour avoir eu la qualité d'avocat ou de chargé d'affaires de la partie intéressée à la conclusion de l'acte. Le législateur a admis un tempérament pour les délibérations où la majorité légale pouvait être obtenue sans tenir compte de la présence ou du vote des membres intéressés.

L'annulation des actes annulables pouvait être demandée par les autorités supérieures de contrôle et de tutelle dans un délai de 20 jours francs à partir de la communication de la décision par l'autorité subordonnée ainsi que

par tout intéressé dans un délai de 20 jours à partir de l'affichage de la décision attaquée à l'administration respective dans une place à ce destinée. A la différence de la loi de 1933, la loi de 1936 avait prolongé les délais pour l'introduction des pourvois tant pour les actes nuls de plein droit que pour les actes seulement annulables. Par l'effet de cette loi, on ne pouvait pas invoquer la prescription des nullités absolues avant dix ans, à partir de la date de la confection de l'acte attaqué. Pour les actes annulables le législateur avait porté le délai de quinze à vingt jours. Il a voulu donner ainsi satisfaction au moins en partie, à ceux qui critiquaient le système de la prescriptibilité des nullités absolues organisé par les lois antérieures, et qui portait atteinte à un principe unanimement admis dans les législations étrangères. Notre système législatif engendre d'ailleurs en cette matière une contradiction flagrante, le même acte peut être soumis à deux régimes juridiques différents, selon qu'il est porté devant le juge de pleine juridiction ou devant le juge de l'excès de pouvoir. En effet, la loi de 1925 sur le contentieux administratif, consacrant le principe des nullités absolues dans notre droit public, ne prévoit aucun délai pour l'introduction des demandes formées contre les actes de l'administration entachés de nullités. D'après l'article 4, les parties lésées dans leur droit peuvent se pourvoir devant la Cour d'Appel à toute époque.

La loi de 1936 a voulu élargir le champ d'application des nullités absolues ; elle considère comme actes nuls de plein droit, les décisions et les délibérations des administrations locales qui ont été prises hors les réunions légales, et les décisions qui portent sur un objet étranger à leurs attributions.

La loi de 1933 sanctionnant d'une nullité relative les actes des autorités décentralisées faits en violation des formes édictées par les lois et règlements, avait beaucoup restreint la catégorie des actes nuls de plein droit (1), étant donné que la plupart des recours sont fondés sur des vices de forme.

A cet égard, on a d'ailleurs vivement critiqué la mentalité du législateur roumain, qui tout en prétendant s'inspirer du système français, s'en est considérablement éloigné en constituant un régime tout à fait différent. Selon M. Barinresco, la distinction adoptée par le législateur français de 1884 ne portait pas une atteinte très sensible au principe des nullités absolues. La catégorie des actes annulables était circonscrite à certains actes expressément prévus par la loi. D'autre part, le législateur français avait organisé un recours administratif, conférant le droit d'annulation à des organes de l'administration active. Or, dit-il, le législateur roumain, en faisant cette distinction, et en conférant le droit d'appliquer les sanctions directement à un organe juridictionnel, est allé à l'encontre des dispositions de la loi de 1925 sur l'organisation du contentieux administratif et de tous les principes de technique juridique (2).

Si le système adopté par le législateur roumain est défectueux, on doit dire qu'il n'existe aucune analogie entre la distinction des actes nuls de plein droit et des actes annulables et la distinction des nullités absolues et des nullités relatives en droit privé.

(1) Paul Negulesco : *op. cit.*, p. 452.

(2) C. Barinresco : *op. cit.*, p. 349.

Aussi bien pour les actes nuls de plein droit que pour les actes annulables, la sanction de la nullité n'a été prévue, que, dans l'intérêt général, la seule différence entre ces deux sortes de nullités réside dans les délais pour agir. Dans un cas, la nullité peut être invoquée pendant quinze jours, dans l'autre pendant cinq ans. En effet, la loi de 1936 avait reconnu le droit d'agir à tout intéressé, lequel n'avait même pas à justifier de la lésion d'un intérêt personnel (art. 159 et 160).

SECTION IV

LES CAUSES D'ANNULATION

Notions générales

Les cas d'ouverture à recours pour excès de pouvoir, dans le système du contentieux administratif français, sont en nombre de 4 : l'incompétence, le vice de forme, le détournement de pouvoir et l'annulation de la loi ou des droits acquis. Ils ont été précisé par des textes réglementaires (1), mais surtout, ils ont été dégagé par la jurisprudence du conseil d'Etat qui, selon l'expression de M. Alibert « en réalité, a construit de toutes pièces la théorie de l'excès de pouvoir administratif » (1).

Le législateur roumain précise dans la loi de 1933 sur l'organisation des Cours Administratives, les vices qui peuvent entraîner l'annulation de l'acte. Aux termes de cette loi, elles se résument dans : la violation des lois ou règle-

(1) Le décret du 2 novembre 1864.

(2) R. Alibert: *op. cit.*, p. 27.

ments, la violation des dispositions concernant l'ordre public et la sécurité de l'Etat (art. 47) et la violation des formes requises par les lois et les règlements.

Une première observation qu'on peut faire sur le système organisé par le législateur roumain, est que la violation des règlements est assimilée à la violation de la loi. En effet, le règlement aussi bien que la loi constitue une source de la légalité. D'ailleurs, dans l'actuelle conception du Conseil d'Etat, le quatrième moyen d'annulation qui était la violation de la loi et des droits acquis, est devenu la violation de la règle de droit (1).

Bien que les notions de l'incompétence et de détournement de pouvoir n'aient pas été précisées par le législateur roumain de 1933, elles ont été dégagées par la doctrine et la jurisprudence car selon l'expression de M. Appleton, tout excès de pouvoir se résume dans une violation de la loi : « la décision entachée d'incompétence viole les lois de compétence fixant les attributions des administrateurs ; celle qui ne respecte pas les formes viole les lois de procédure ; celle qui vicie le détournement de pouvoir viole l'esprit de la loi (2) ».

La loi de 1929, abrogée par la loi administrative de 1936, avait prévu l'incompétence parmi les vices qui entraînent l'annulation de l'acte. Aux termes de l'article 341 étaient entachés de nullité absolue les actes et les délibérations des administrations locales qui portent sur un objet étranger à leurs attributions ; les délibérations prises hors les réunions légales, les actes ou délibérations pris en violation des lois et des règlements d'administration publique,

(1) R. Alibert : *op. cit.*, p. 259.

(2) J. Appleton : *op. cit.*, p. 592.

ou qui sont contraire à l'ordre et à la sécurité de l'Etat et les actes approuvant directement ou indirectement toute entreprise, fourniture ou concession à l'un des membres du conseil.

Ainsi, les causes d'annulation et de réformation qui peuvent être invoquées devant les Cours Administratives, seront l'incompétence, la violation des lois et des règlements, le détournement de pouvoir, la violation des dispositions concernant l'ordre et la sécurité de l'Etat et le vice de forme.

I. *L'incompétence*

L'activité juridique d'une autorité administrative est limitée par la loi. Toutes les fois que cette autorité prend une décision sur un objet étranger à ses attributions, ou hors de sa compétence territoriale, l'acte est vicié : la décision est entachée d'incompétence.

Si l'acte a été accompli en dehors de tout pouvoir légal, le vice d'incompétence se manifeste sous la forme d'usurpation de pouvoir. Ainsi, l'acte peut émaner d'une personne qui n'est pas investie d'un mandat public. Dans ce cas, il aura le caractère d'une simple voie de fait et serait considéré inexistant. Un autre exemple d'usurpation de pouvoir se rencontre dans l'acte qui constitue un empiètement sur une autorité d'un autre ordre, portant ainsi atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Dans ce cas également, comme nous avons eu occasion de le montrer, l'acte a été considéré inexistant.

Le vice d'incompétence peut résulter encore de l'empiètement de l'administration exécutive sur l'administration délibérante et inversement. La jurisprudence offre quelques

exemples d'empiètement de cette nature. Ainsi, la Cour Supérieure Administrative (1) a décidé que le maire n'était pas compétent pour se prononcer sur une demande de parcellation, celle-ci appartenant uniquement à la délégation permanente. De même, la Cour de Cassation (2) a déclaré nulle de plein droit la décision de la délégation du conseil général du municipe de Bucarest par laquelle il avait apporté des modifications au plan de systématisation. De telles modifications ne pouvaient être apportées que par le Conseil général, seul compétent en cette matière.

On peut signaler également le cas d'empiètement par une autorité supérieure sur les pouvoirs d'une autorité subordonnée, empiètement qui se rencontre souvent en matière de tutelle. La Cour de Cassation (3) a maintes fois eu l'occasion de déclarer entaché de nullité l'acte de l'autorité tutellaire qui s'est substituée à l'autorité inférieure, en modifiant ses actes. En effet, conformément à l'article 178 de la loi de 1929 et au principe admis en cette matière l'autorité supérieure ne peut pas modifier l'acte soumis à la tutelle. Son droit se résume à l'approbation ou au refus d'approbation. Dans ce dernier cas, l'acte est renvoyé à l'administration dont il émane avec l'invitation d'avoir à le refaire selon les indications qui lui sont données. Mais elle n'est pas tenue de s'y conformer.

L'empiètement que commet une autorité administrative sur les attributions d'une autre autorité de même ordre

(1) Cour Supérieure Administrative, chambre I, arrêt 836 du 14 décembre 1933 publié dans *Répertoire de Jurisprudence Administrative*, 1934, p. 132.

(2) Cass. III, arrêt 548 du 12 mars 1934 publié dans *Répertoire de Jurisprudence Administrative*, 1934, p. 1674.

(3) Cass. III, arrêt 286 du 12 février 1934 publié dans *Répertoire de Jurisprudence administrative*, 1934, p. 911.

constitue le cas d'incompétence *ratione loci*. Dans le droit administratif, aucune distinction n'est faite entre l'incompétence *ratione materiæ* et l'incompétence *ratione personæ* ou *loci*. A la différence du droit privé, toutes les deux sont sanctionnées de nullité absolue. Selon M. Alibert (1), ce cas d'incompétence se présente très rarement dans la pratique, étant donnée la certitude des délimitations administratives.

Enfin, c'est le cas d'incompétence négative, dans lequel l'agent administratif conteste à tort sa compétence et refuse de statuer. Selon M. Appleton (2), l'excès de pouvoir qui résulte du refus de prendre une décision pourrait plutôt être rattaché à la violation de la loi qui organise ses pouvoirs.

II. La violation des lois et des règlements

En France, le quatrième moyen d'annulation : la violation de la loi et des droits acquis, a subi une évolution particulièrement intéressante. Selon M. Alibert, le Conseil d'Etat dans sa conception actuelle, considère entaché d'excès de pouvoir l'acte portant une atteinte à toute situation juridique de nature à produire des effets de droit, situation juridique qui d'après ces expressions, peut être « un texte, un jugement, un contrat, une décision administrative antérieure ou une faculté reconnue aux citoyens par la législation ou par le droit public » (3). Ainsi, le quatrième moyen d'annulation est devenu la violation de la règle de droit.

(1) R. Alibert : *op. cit.*, p. 217.

(2) J. Appleton : *op. cit.*, p. 599.

(3) R. Alibert : *op. cit.*, p. 259.

Si cette transformation a pu être opérée par le Conseil d'Etat, juge de droit commun en matière administrative, les Cours Administratives n'ayant qu'une compétence d'attribution, ont été limitées dans leur pouvoir d'appréciation, par le texte formel de la loi. En effet, la loi de 1929, dans l'article 341, avait déclaré nuls de plein droit les actes des administrations locales pris en violation des lois ou règlements d'administration publique. Par là, le législateur avait entendu sanctionner de nullité seulement les actes portant atteinte aux règles établies par le pouvoir administratif et aux règlements généraux relatifs à l'application des lois.

Le domaine d'application de ce moyen d'annulation a été élargi par le législateur de 1933 qui, dans l'article 47, proclame la nullité des actes contenant une violation « de la loi ou d'un règlement ». Ainsi, par l'effet de cette loi, l'ouverture à recours pour violation de la loi, s'étend d'une façon plus générale à tous les actes émanant d'une autorité publique ayant un caractère obligatoire pour un nombre d'administrés plus ou moins grand : aux règlements élaborés par les conseils communaux et départementaux et aux actes réglementaires des maires et des préfets.

L'excès de pouvoir résulte aussi de la violation de la loi. La loi de 1933, dans l'article 53, prévoit des peines contre les agents décentralisés qui refusent d'exécuter les arrêts des Cours Administratives.

Le texte de la loi ou du règlement peut être violé par l'administration, soit par sa méconnaissance, soit par sa fausse interprétation. Dans le premier cas, la violation est directe et le juge de l'excès de pouvoir se borne d'une part à vérifier l'existence de la loi et d'autre part à constater la contradiction nette entre le texte violé et la décision atta-

quée. Dans le cas de fausse interprétation de la loi, ou d'erreur de droit, le juge cherche à établir la contradiction qui existe entre le texte de la loi et l'interprétation qu'on lui aurait donnée dans la décision incriminée.

III. *Le détournement de pouvoir*

Selon l'expression de M. Alibert « la théorie du détournement de pouvoir est la défense de la moralité administrative » (1). Le détournement de pouvoir résulte de l'usage fait par l'autorité dans un but différent que celui en vue duquel il lui avait été conféré par la loi.

Le vice constitutif dans le cas de détournement de pouvoir est d'autant plus difficile à saisir que l'acte garde toutes les apparences de la régularité. Ainsi, il peut très bien être accompli par un agent compétent qui, tout en respectant les formes édictées par la loi, use de ses pouvoirs dans un but autre que l'intérêt général.

Si pour le quatrième moyen d'annulation le juge se borne à constater la contradiction entre le texte violé et la décision incriminée, dans le cas de détournement de pouvoir, c'est à l'esprit de la loi qu'il doit s'attacher.

La théorie du détournement de pouvoir a été adoptée depuis longtemps par la doctrine et par la jurisprudence roumaine. La Cour de Cassation a eu maintes fois l'occasion de faire application de ce moyen d'annulation. On a vu par exemple la Cour de Cassation (2) annuler pour détournement de pouvoir un arrêt municipal qui apparemment concernait l'alignement de certaines rues, mais qui en réalité tendait à une véritable expropriation.

(1) R. Alibert: *op. cit.*, p. 236.

(2) Arrêt n° 326/1912, *Buletinul Casatiei*, 1912, p. 1370.

La même solution a été donnée par la Haute Cour (1) à propos du refus d'une autorité communale d'accorder une autorisation de construction, refus motivé par l'interdiction résultant d'un décret d'alignement, mais qui en réalité opérait une expropriation déguisée.

Très souvent, les actes de l'administration faits en application des dispositions du statut des fonctionnaires publics, étaient entachés de détournement de pouvoir. Ainsi, le Ministère de l'Instruction Publique, voulant éloigner de l'Administration centrale du Ministère, un dictateur général qui était inamovible, lui avait donné une délégation pour faire des inspections ou des enquêtes dans tout le pays. D'après les calculs faits, cette mission ne pouvait être accomplie avant 22 ans. La Cour de Cassation (2) a annulé la décision ministérielle, qui en réalité avait opéré un transfert déguisé. Elle a frappé de la même sanction des arrêtés qui en fait contenaient une révocation déguisée. Un exemple est fourni par le cas (3) d'un fonctionnaire qui après avoir été poursuivi au pénal et acquitté fut déféré par l'autorité respective devant la Commission disciplinaire et suspendu de nouveau de ses fonctions jusqu'au jugement. La Cour de Cassation saisie de l'affaire a déclaré que l'arrêt d'acquiescement entraîne de plein droit cessation de la suspension et qu'en renouvelant celle-ci, l'autorité a opéré une révocation déguisée.

Bien que la Cour de Cassation ait maintes fois fait l'application de la théorie du détournement de pouvoir, elle

(1) Arrêt n° 214/913, *Buletinul Casatiei*, 1913, p. 1057.

(2) Arrêt n° 931/926, *Buletinul Casatiei*, 1936, p. 474.

(3) Arrêt n° 1234 du 30 octobre 1923 publié dans *Jurisprudenta Generala*, 1923, p. 823.

se garde d'employer l'expression de « détournement de pouvoir » (1).

IV. *Le vice de forme*

La validité des actes administratifs est subordonnée dans tous les cas à l'accomplissement de certaines formalités. Les lois en conférant des pouvoirs aux agents administratifs ont entendu prendre des précautions pour garantir les administrés. D'où la nécessité pour les agents d'observer certaines formes dans les décisions qu'ils prennent. Ces formes ont un deuxième but ; elles protègent l'administration elle-même contre les risques d'une activité hâtive.

D'après l'article 48 de la loi de 1933, le vice de forme consiste « dans la violation ou l'omission des formalités prévues par les lois et les règlements ». Donc, l'acte sera vicié toutes les fois qu'il sera confectionné soit sans observation des formes édictées par la loi, soit par l'accomplissement incomplet ou irrégulier de celles-ci.

On ne peut pas opérer une démarcation nette entre les vices de forme et l'incompétence, parce qu'il existe entre eux des points de contact. D'autre part, le vice de forme peut être assimilé à la violation de la loi et à l'incompétence. En effet, l'omission ou l'accomplissement incomplet ou irrégulier des formes prescrites est toujours une atteinte portée à la loi. Et le fait même que l'autorité exerce ses pouvoirs en dehors des formes édictées par le législateur, s'expose à l'usurpation de pouvoir.

(1) C. Barinresco : *op. cit.*, p. 361.

D'après M. Alibert (1), la théorie du vice de forme en droit administratif se rapproche de la théorie des nullités en droit civil, à la seule différence que celle-ci envisage aussi bien les nullités de forme que les nullités de fond. On peut donc concevoir une pénétration en droit public des principes consacrés en cette matière en droit privé.

En effet, en droit privé, une distinction est faite entre les nullités absolues et les nullités relatives. Les premières peuvent être invoquées à toute époque, pour n'importe qui et même d'office par le juge. Elles sont imprescriptibles et doivent, en principe, être prévues par un texte : nullité sans texte n'opère pas.

En droit administratif, contrairement à la règle admise en droit civil, la nullité de l'acte entaché d'un vice de forme opère sans texte. Bien qu'en principe cette nullité soit absolue, on peut selon M. Alibert (2), concevoir des exceptions. Il en est ainsi si l'on distingue selon qu'il s'agit de formalités substantielles ou de formalités accessoires, si l'on tient compte de la nature des intérêts en cause ou encore si l'on tient compte de la possibilité de couverture du vice de forme.

Parmi les formalités prescrites d'habitude par les lois, on peut citer les vérifications, les enquêtes et délais, les rapports motivés, les expertises, les avis impératifs, consultatifs ou facultatifs et les formes imposées aux organes délibérants.

Les formalités substantielles sont indispensables à la régularité de l'acte, à la différence des formalités accessoi-

(1) R. Alibert : *op. cit.*, p. 218.

(2) R. Alibert : *op. cit.*, p. 227.

res ou secondaires (1) dont l'omission ou l'accomplissement incomplet ou irrégulier peut n'avoir aucune influence sur la validité de la décision.

La théorie du vice de forme, si séduisante et si logique, ne saurait avoir toutefois une grande portée devant le juge roumain de l'excès de pouvoir. Comme nous avons eu déjà l'occasion de le montrer, le législateur roumain a mis les actes entachés de vices de forme dans la catégorie des actes annulables. On se rappelle que leur nullité peut être couverte dans un délai de quinze jours à partir de leur communication. Par l'effet même de la loi, les nullités qu'entraînent les actes entachés de vices de forme sont dans une certaine mesure assimilés aux nullités relatives du droit privé. Par conséquent cette théorie qui s'efforce d'introduire la notion de nullité relative en droit administratif, ne présente plus un si grand intérêt dans le système roumain.

En ce qui concerne la distinction entre les formalités substantielles et les formalités accessoires secondaires, bien que la loi n'en fasse aucune mention, les Cours Administratives l'ont toujours appliquée.

(1) Paul Negulesco : *op. cit.*, p. 442.

CHAPITRE V

Autres tribunaux administratifs

SECTION I

NOTIONS GÉNÉRALES

Nous avons eu déjà l'occasion de montrer, qu'en dépit de l'interdiction édictée par le législateur dans l'article 107 de la Constitution de 1923, toute une catégorie de litiges entre l'administration et les particuliers, ont été soustraits à la connaissance des tribunaux judiciaires.

En effet, en dehors des Cours Administratives, nous avons signalé l'existence de nombreuses autorités spéciales investies d'attributions de contentieux administratif, dont la composition et les attributions ont été strictement déterminées par diverses lois spéciales.

Elles ont une compétence limitée au contentieux d'un service public ou d'un ministère. Les matières qui leur sont réservées sont les suivantes : le contentieux fiscal, électoral, minier, douanier, le contentieux des pensions de retraite, de la réforme agraire, du recrutement de l'armée, des assurances sociales, des conflits du travail dans les ports. Le contentieux de la comptabilité publique appartient à la Cour des Comptes, qui peut être considérée comme une institution d'ordre constitutionnel. La Cour des Comptes est en même temps un des tribunaux administratifs spéciaux les plus importants. Parmi les Commissions spéciales citons :

a) Les Commissions fiscales de constatation et d'évaluation des revenus et les Commissions fiscales d'appel.

b) Les Commissions des conflits entre les patrons et les employés, siégeant auprès des Caisses régionales d'assurances sociales et les Commissions d'appel siégeant auprès de la Caisse Centrale d'assurances sociales.

c) Les Commissions des conflits du travail dans les ports et la Commission supérieure du travail dans les ports.

d) Les Commissions des districts pour l'évaluation des revenus en matière minière et pour l'établissement des impôts y afférents et la Commission d'appel siégeant auprès du ministère de l'industrie.

e) Les Commissions pour la validation des droits miniers et la Commission d'appel respective, siégeant aussi auprès du ministère de l'industrie.

f) Les Bureaux électoraux des districts et la Commission centrale électorale auprès du Ministère de la Justice.

g) Les Commissions d'arbitres en matière minière.

h) La Commission des experts en matière douanière. Cette Commission prend des décisions définitives qui ont l'autorité de la chose jugée tant vis-à-vis de l'administration que vis-à-vis des déclarants.

i) La Commission Centrale douanière dont les arrêts sont portés directement en appel devant les tribunaux judiciaires, avec recours devant la Cour de Cassation Chambre II. Cette Commission exerce le contentieux de répression en matière douanière.

j) Le Conseil Supérieur des Mines.

Cette énumération n'est nullement exhaustive.

Il ne faut pas confondre ces commissions qui sont de véritables juridictions administratives avec les commissions disciplinaires ou les commissions qui ont le carac-

rière d'organes consultatifs. Ces dernières n'exercent pas une juridiction véritable, leurs arrêts doivent être dans tous les cas confirmés par une décision de l'autorité administrative.

Le cadre de cet ouvrage ne permet pas de faire une étude complète de chacun de ces tribunaux spéciaux. Nous nous bornerons à en présenter les traits communs et nous ne consacrerons une étude détaillée qu'à la Cour des Comptes qui est parmi les juridictions spéciales, l'organisme de beaucoup le plus important.

Juge d'attribution, les juridictions administratives spéciales présentent une composition mixte. D'habitude elles sont constituées de magistrats et de représentants de l'administration active ; certaines d'entre elles comme la Commission d'appel en matière fiscale, comportent également des représentants des administrés intéressés à leur fonctionnement. Ces Commissions sont composées d'un magistrat qui exerce la fonction de président, d'un délégué du Ministère des Finances et d'un représentant des contribuables. D'autres comme les Commissions qui établissent chaque année les revenus imposables dans le commerce et dans l'industrie, ne comportent pas de magistrats (1). Aux termes de l'article 74 de la loi de 1935 sur les contributions directes, ces Commissions sont composées d'un délégué du ministère des finances assisté d'un délégué de la Chambre de Commerce et de l'Industrie.

Le nombre des membres est toujours fixé par la loi et peut varier selon la nature des juridictions. Alors que généralement les Commissions sont composées de trois ou

(1) P. Alexandresco-Roman : *Juridictions spéciales administratives*, publié dans « Revista de Drept Public », 1935, n° 3-4, p. 302.

quatre membres, tel organisme comme le Conseil Supérieur des Mines en comprend 17.

Ces Commissions spéciales ne sont pas toutes permanentes. Certaines d'entre elles ne fonctionnent que de manière intermittente. D'après l'article 97 de la loi de 1935, les Commissions fiscales d'Appel seront convoquées par le Ministère des Finances au fur et à mesure des nécessités.

Ces tribunaux spéciaux relèvent tous du pouvoir judiciaire par la voie du recours en cassation. Le juge de cassation à l'égard des décisions émanant de ces organismes est tantôt le tribunal de première instance, tantôt la Cour d'Appel ou la Cour de Cassation.

De façon générale, le législateur a organisé pour ces commissions spéciales un double degré de juridiction. Ainsi les Commissions spéciales qui fonctionnent auprès des Caisses d'Assurance Sociale statuent en premier ressort et leurs décisions peuvent être attaquées en appel devant la Commission siégeant auprès de la Caisse Centrale. Il en est de même pour les conflits de travail dans les ports. En matière fiscale, les commissions qui statuent en premier ressort sont plutôt des organes de constatation et d'évaluation des revenus. En matière de pensions de retraite, le juge d'appel est la Cour des Comptes. Contre les décisions des Commissions minières régionales, appel peut être interjeté devant la Commission siégeant auprès du Ministère de l'Industrie.

Dans certaines matières les juridictions spéciales jugent uniquement en premier ressort, leurs décisions pouvant être attaquées en appel ou directement en cassation devant

les tribunaux judiciaires (1). Il en est ainsi des décisions rendues par la Commission centrale douanière et par les Commissions d'arbitres en matière minière.

Si le caractère constitutionnel des Cours Administratives a été l'objet de vives controverses, personne n'a contesté la constitutionnalité des tribunaux spéciaux administratifs. En effet, l'apparition de ces juridictions a été déterminée par la nécessité de décongestionner les tribunaux judiciaires. A ces considérations d'ordre pratique s'ajoutaient des considérations d'ordre technique (2). Les juges judiciaires ne pouvaient pas avoir la formation nécessaire pour statuer dans des situations juridiques dont la solution implique une connaissance approfondie des besoins et de la technique de l'administration. C'est pourquoi le législateur roumain qui a interdit la création de tribunaux administratifs, afin d'éviter la réédition du Conseil d'Etat du prince Cuza, n'a fait aucune difficulté pour admettre l'institution de tribunaux spéciaux, dont l'existence est considérée comme étant conforme au pacte fondamental. En effet, lors des débats à l'Assemblée Constituante de 1884 sur l'article 130 portant l'interdiction de créer des tribunaux administratifs, Dimitrie Sturza, le président du gouvernement, disait que : « Si le Conseil d'Etat ne peut pas être rétabli, le contentieux administratif, qui existe toutefois en dehors du Conseil d'Etat ne peut pas être supprimé, car le contentieux administratif existe auprès du Ministère des Finances qui statue sur les contraventions relatives au monopole du tabac ; de même qu'il existe au Ministère de la Guerre, etc. ». Le Constituant de 1923, tout

(1) P. Alexandresco-Roman : *op. cit.*, p. 300.

(2) C. Rarincesco : *op. cit.*, p. 50.

en reproduisant dans l'article 107, l'interdiction à l'égard des tribunaux administratifs, avait en même temps consacré à l'article 116 l'existence de la Cour des Comptes, faisant de cette juridiction spéciale administrative, une institution d'ordre constitutionnel. En réalité, pas plus les Cours Administratives, que toutes les autres juridictions spéciales ne peuvent être considérées comme des tribunaux administratifs proprement dits, puisqu'elles relèvent toujours en dernière instance du pouvoir judiciaire.

La Cour de Cassation, Sections Réunies (1) a eu à plusieurs reprises l'occasion de déclarer la constitutionnalité de toutes les autorités spéciales ayant une fonction juridictionnelle et qui relèvent en dernier ressort d'un organe du pouvoir judiciaire.

Si la doctrine et la jurisprudence sont mis d'accord sur cette question, le Conseil Législatif ne partage pas leur opinion. Dans son avis n° 49 du 18 mars 1935, rendu après examen du projet de la loi administrative de 1936, il disait à propos de ces tribunaux spéciaux — « qu'il faut rejeter comme non fondé l'argument de certains théoriciens qui soutiennent que du fait que certaines juridictions administratives telles les commissions en matière fiscale, existent déjà dans l'organisation de notre pays et existaient au moment du vote de la Constitution de 1923 qui ne les a pas supprimées, il faut conclure que la Constitution permet la création de juridictions administratives. La Cour de Cassation, Sections Réunies, s'est pourtant prononcée pour leur constitutionnalité. En réalité, l'existence de ces commissions ne peut s'expliquer que par la négligence de notre législateur à mettre d'accord la législation avec le texte

(1) Arrêt 39 du 12 octobre 1933.

constitutionnel et il ne faut pas chercher une justification de leur existence dans une interprétation de l'article 107 ».

— « En ce qui concerne les décisions de la Cour de Cassation, elles n'ont qu'une valeur d'espèce et s'expliquent uniquement par le souci de la Haute Cour d'éviter à l'Etat des conséquences graves qui auraient entraîné la déclaration d'irrégularité de ces Commissions ». Le Conseil Législatif ne fait aucunement état du fait que tous ces tribunaux spéciaux se rattachent au pouvoir judiciaire. La nouvelle Constitution du 20 février 1938, ne reproduit plus l'interdiction consacrée par les Constitutions antérieures et se contente de proclamer dans l'article 78 que le contentieux administratif sera attribué au pouvoir judiciaire conformément à une loi spéciale. Ce qui vient confirmer la thèse, que nous avons soutenue à propos des Cours Administratives, où nous disions que dans la pensée du législateur constituant de 1923, l'interdiction établie par l'article 107 concernait uniquement les tribunaux administratifs ayant une compétence générale et qu'elle ne pouvait pas s'étendre à toutes les autres juridictions administratives spéciales, juge d'attribution, qui satisfaisaient d'ailleurs à l'exigence du législateur constituant; en ce que toutes relevaient en dernière instance du pouvoir judiciaire.

SECTION II

LA COUR DES COMPTES

Historique

La Cour des Comptes a été créée sous le règne du prince Cuza, en même temps que le Conseil d'Etat. Elle

a été créée notamment par la loi du 24 janvier 1864 et était destinée à remplacer le ministère de contrôle qui fonctionnait dans les Principautés roumaines d'après le système en vigueur à cette époque en Russie. La création de la Cour des Comptes fait partie des grandes réformes réalisées par le prince Cuza et qui ont donné aux Principautés la structure d'un Etat moderne.

La Cour des Comptes se composait d'un président, huit membres conseillers et huit référendaires ; le ministère public était représenté par un procureur et un substitut de procureur. Les conseillers étaient nommés parmi ceux qui étaient désignés par l'assemblée des députés. La Cour était divisée en deux sections. Ses attributions et ses règles de procédure le rapprochaient de la Cour des Comptes de France organisée par la loi du 16 septembre 1807.

L'exercice de ses attributions ayant donné lieu à de grandes difficultés à cause de son organisation intérieure, la loi du 14 mars 1874 était venue apporter des modifications dans sa structure. D'après cette loi, chaque section était composée d'un président, de trois membres, d'un procureur, d'un substitut et de 24 référendaires. La nouvelle organisation des sections et l'accroissement du nombre des référendaires a permis de renforcer et d'accélérer le contrôle des gestions des exercices restants. La loi du 29 janvier 1895, est venue modifier le système de recrutement des membres. D'après cette loi, les membres de la Cour sont nommés directement par le Ministre des Finances. Ils sont ainsi mis sous la dépendance étroite du pouvoir exécutif et échappent à l'influence du pouvoir législatif.

L'existence de cette institution a été confirmée et consacrée par l'article 116 de la Constitution de 1923, qui a

décidé que la Cour des Comptes exercera un contrôle préventif et un contrôle de gestion sur tous les revenus et sur toutes les dépenses de l'Etat.

L'organisation actuelle de la Cour résulte de la loi du 31 juillet 1929 qui avait abrogé la loi de 1895. La nouvelle loi étend les attributions de la Cour afin de mettre sa compétence d'accord avec le texte constitutionnel. Alors que sous l'empire de la loi de 1895 sa compétence était limitée au contrôle de gestion, la nouvelle loi l'a étendue au contrôle préventif. D'autre part, le nombre des sections a été porté de deux à quatre pour accroître ainsi les possibilités de contrôle.

La loi de 1929 qui a subi une première modification par la loi de 1932 a été modifiée de nouveau sur certains points (1) par la loi du 14 avril 1933. Ces modifications concernent surtout le mode de recrutement des membres, leurs nominations et la composition de la Haute Cour.

Organisation

I. Composition. Recrutement des membres

Aux termes de l'article 1, la Cour des Comptes est une institution autonome, jouissant des mêmes droits que la Cour de Cassation à laquelle elle est assimilée. Elle est divisée en quatre sections, chacune d'elle étant composée d'un président et de trois conseillers. Les sections ne sont pas spécialisées. L'article 15 permet à la Cour délibérant toutes

(1) La loi du 14 août 1933 a modifié les articles 3, 6, 15, 23, 31, 65, 67 et 76.

sections réunies de conférer, en cas de besoin, à l'une ou à plusieurs de ses sections, des attributions-spéciales.

Dans la composition de la Cour, entrent les membres conseillers, le ministère public, le personnel de contrôle et de vérification et le secrétariat général.

Les membres de la Cour sont : un premier président, quatre présidents de sections et douze conseillers.

Suivant l'article 5, les conseillers seront recrutés parmi ceux qui peuvent justifier : a) de la possession d'un titre académique de docteur ou licencié en droit; en mathématiques, en sciences commerciales ou d'un diplôme équivalent de sciences financières, politiques et administratives, reconnu par les lois sur l'enseignement public. b) D'un stage minimum de 15 ans dans le secrétariat de la Cour, au Ministère des Finances dans l'administration centrale des autres départements, dans l'enseignement public ou dans la magistrature, en ayant occupé en même temps, au moins pendant trois ans les fonctions de référendaire chef, de secrétaire général, de directeur ou inspecteur du Ministère des Finances, de directeur de la comptabilité dans les autres ministères, de conseiller à la Cour d'Appel, ou ayant rempli pendant huit ans la fonction de président du tribunal. L'un des conseillers devra être un intendant général, ayant occupé pendant deux ans au moins la fonction de directeur de la comptabilité au ministère de la défense nationale.

Le ministère public est représenté par un procureur général et par quatre procureurs de section.

Les conditions de recrutement sont les suivantes : un stage minimum de 15 ans dans la magistrature, le candidat ayant occupé en même temps pendant 3 ans au moins la fonction de conseiller à la Cour d'Appel, ou pendant 6 ans celle de président de tribunal ou pouvant justifier de l'exer-

cice effectif et non interrompu de la profession d'avocat près des tribunaux ou des Cours, pendant vingt ans. Peuvent être également nommés dans cette fonction les directeurs de l'administration centrale du Ministère des Finances ayant un stage minimum d'un an dans ce grade, de quinze ans dans l'administration et justifiant de la possession d'un titre académique.

Le personnel de contrôle et de vérification se compose de conseillers-contrôleurs, un par ministère et administration publique autonome tout au plus, quatre référendaires-chefs, et 66 référendaires et référendaires stagiaires. Ceux-ci sont divisés en trois classes.

Les conditions de recrutement des conseillers-contrôleurs sont les mêmes que pour les conseillers de la Cour.

Le recrutement des référendaires est fait au concours devant un jury composé de deux conseillers de la Cour et d'un représentant du Ministère des Finances. Les candidats doivent justifier de la possession du titre académique que la loi requiert pour les conseillers.

Le secrétariat général de la Cour est composé d'un secrétaire général assimilé au référendaire-chef, secrétaires, chefs et sous-chefs de bureau, archivistes.

Les membres de la Cour et les procureurs sont nommés par décret royal, sur la proposition du ministère des finances. Le premier président, le procureur général et les procureurs de section peuvent être nommés sans avis de la Cour. Les présidents de section sont nommés après avis de la Cour et sont choisis parmi les conseillers ; les procureurs de section peuvent être promus conseillers après avis de la Cour.

Les référendaires sont nommés par décret royal sur la proposition du ministère des Finances et après avis de la Cour.

Les conseillers, les conseillers-contrôleurs, les procureurs et les référendaires sont inamovibles. Les référendaires stagiaires jouissent seulement de la stabilité. Leurs fonctions sont incompatibles avec le mandat législatif ou toute autre fonction publique, avec l'exercice d'une profession libérale ou avec la qualité de directeur, d'administrateur ou de censeur d'une société particulière ou d'une institution soumise au contrôle de la Cour. La Commission disciplinaire ainsi que la commission pour les propositions des nominations et promotions sont formés par les Sections Réunies de la Cour.

Les conditions sévères de recrutement prévues par la loi, ont permis de faire une sélection et de doter la Cour d'un personnel dont la compétence est à la hauteur de la tâche qu'il est appelé à remplir. Pour mettre la Haute Cour à l'abri de toute influence qu'elle pourrait subir de la part du pouvoir exécutif, influence qui pourrait paralyser l'exercice du contrôle dont elle est chargée et qui doit être des plus efficaces, le législateur a accordé aux membres de cette institution fondamentale l'inamovibilité.

II. Attributions

L'article 18 de la loi de 1929 a conféré à la Cour des Comptes deux sortes d'attributions : attributions de contrôle et attributions contentieuses.

En tant qu'organe de contrôle, la Cour des Comptes exerce un contrôle préventif et un contrôle de gestion sur toutes les dépenses de l'Etat. Quant au contrôle juridic-

tionnel, la Cour des Comptes qui a une compétence générale en matière de comptabilité publique, est appelée à statuer en premier ou dernier ressort ou comme juge d'appel.

Attributions de contrôle :

Comme organe suprême de contrôle des dépenses de l'Etat, la Cour des Comptes exerce un contrôle de gestion et un contrôle préventif sur toutes les opérations d'engagement et d'ordonnancement.

Pour suppléer à l'insuffisance d'un contrôle après exécution du budget, qui ne pouvait que mettre en jeu des responsabilités, le législateur de 1929 a organisé un contrôle en cours d'exécution.

Le contrôle préventif est exercé par les conseillers-contrôleurs siégeant près la Cour des Comptes, celle-ci ayant plutôt à statuer en cette matière comme juridiction d'appel.

Tous les engagements de dépenses ainsi que les ordonnancements doivent être soumis au conseiller-contrôleur qui appose son visa. Devant le refus de visa du conseiller-contrôleur, le ministre intéressé qui tient absolument à avoir le visa d'un engagement ou d'un ordonnancement, peut s'adresser directement à la Cour des Comptes qui statue sur l'affaire en section. L'examen des opérations par la Cour est strictement limité à la question de légalité, à l'exclusion de la question d'utilité ou d'opportunité.

Si la Cour adopte la même solution que le conseiller-contrôleur, le ministre peut s'adresser au Conseil des Ministres qui peut autoriser l'engagement ou l'ordonnancement projeté. Dans ce cas, la Cour ne peut que signaler l'affaire aux assemblées législatives. Aux termes de la loi de 1929

(articles 19 et 20) la Cour des Comptes exerce les attributions suivantes :

a) Le contrôle préventif des engagements des dépenses et des revenus et les ordonnancements exercé par l'intermédiaire des conseillers-contrôleurs et suivant les dispositions de la loi sur la comptabilité publique.

b) Le contrôle de toutes les pièces justificatives qui servent de support aux ordonnancements émanant du service de la comptabilité des ordonnateurs primaires ou secondaires, contrôle qui s'effectue au fur et à mesure de l'arrivée des pièces.

c) L'examen des situations mensuelles des ordonnancements et des paiements émanant du service de la comptabilité centrale de chaque ministère et des différentes administrations publiques, ainsi que les comptes généraux mensuels et annuels d'exécution du budget.

d) Le contrôle des encaissements et des paiements effectués par les caisses de l'Etat, d'après les bordereaux mensuels et d'après les comptes et les actes reçus de la part du service de la comptabilité générale de l'Etat.

e) La recherche, la constatation et la certification de l'exactitude des comptes des administrateurs chargés d'établir et de centraliser les revenus publics ainsi que de ceux de tous les établissements publics qui manient des deniers publics.

f) La constatation et le certificat des comptes des ministères et des comptes généraux de l'administration des finances de l'Etat.

g) Le contrôle des émissions des titres de l'Etat et des bons du Trésor, suivant les lois et les conventions en vigueur.

h) Le contrôle de l'inventaire général de l'Etat.

Procédure de vérification
Déclarations générales de conformité

Tous les gestionnaires des deniers publics et toutes les administrations publiques ont l'obligation de déposer leurs comptes au greffe de la Cour, dans le délai prescrit par la loi sur la comptabilité publique. Le compte général de l'administration des finances sera accompagné des résumés généraux, portant mention des caissiers, des encaissements et paiements. Les ordonnateurs primaires et secondaires sont obligés de présenter des situations mensuelles accompagnées des pièces justificatives, des ordonnancements. La Cour peut prononcer des peines contre ceux qui ont déposé leur compte en retard. La répartition entre les sections, des affaires qui entrent dans la compétence de la Cour, est faite par le premier président. Les présidents des sections répartissent à leur tour le travail entre les référendaires qui sont assistés des référendaires stagiaires. Ceux-ci, après l'examen et la vérification des comptes et des pièces justificatives, rédigent un rapport motivé qui est adressé à la section respective de la Cour. Le président ou un conseiller délégué vérifie l'exactitude de son contenu, après quoi, l'affaire est portée devant la section qui statue en présence du ministère public. Après jugement, la Cour procède à la confrontation des résultats constatés dans ses décisions et de ceux qui résultent du compte général de gestion de l'administration des finances publiques.

Une commission formée des quatre présidents de sections procède à la rédaction du rapport général sur les constatations faites, rapport qui est soumis au premier président et porté ensuite devant les Sections Réunies de la Cour qui rendent une déclaration générale de conformité du

compte général de gestion de l'administration des finances publiques.

La Cour en Sections Réunies rend également une déclaration générale de conformité concernant le compte général d'exécution du budget.

La Cour rend enfin des déclarations spéciales de conformité à propos des comptes des revenus et des dépenses de chaque ministère.

Les déclarations générales de conformité sont envoyées à l'Assemblée des Députés et sont publiées aussitôt au Journal Officiel.

La Cour rédige en même temps un mémoire contenant des observations sur les irrégularités constatées dans les comptes ministériels, et des suggestions sur les réformes à apporter dans la comptabilité publique. Ce mémoire est communiqué, par l'intermédiaire du ministère des finances, à tous les départements qui sont invités à présenter des explications sur les points relevés par la Cour. Le mémoire accompagné de toutes ces explications, est soumis à l'Assemblée des Députés et publié au Journal Officiel.

Attributions contentieuses

La compétence juridictionnelle de la Cour des Comptes est générale. Elle s'étend aux comptes de tous les gestionnaires des deniers publics. La Cour statue sur la régularité des comptes et sur la responsabilité personnelle des comptables.

La Cour des Comptes peut statuer en premier et dernier ressort ou comme juge d'appel.

Elle juge en premier et dernier ressort :

a) Les comptes des gestionnaires des deniers publics, qu'il s'agisse de revenus ou de dépenses (art. 21),

b) Les fonctionnaires publics ou tout mandataire de l'Administration pour défaut de justification de l'emploi des sommes confiées pour fournitures, ouvrages divers ou services. La Cour peut, en pareil cas, condamner l'agent public à la restitution des sommes avec les intérêts légaux. Elle peut en outre, prononcer contre lui une amende égale à 3 mois de traitement (art. 22).

c) Le directeur de la comptabilité générale de l'Etat, les directeurs des services de comptabilité de tous les départements, les chefs des services de comptabilité de toutes les administrations publiques, ainsi que tous les autres administrateurs, comptables, ou gestionnaires publics, en cas de retard dans le dépôt des comptes et des pièces justificatives, en cas d'ordonnancement irrégulier, et pour toute autre violation d'une disposition légale, ou pour toutes irrégularités constatées dans leur gestion (art. 23).

La Cour peut dans tous les cas, prononcer une condamnation à une amende égale au traitement de 15 jours à 4 mois. Dans le cas de récidive, la Cour peut demander au ministre respectif de faire application des dispositions de la loi sur la comptabilité publique.

La Cour peut statuer également comme juge d'appel :

a) Sur les appels formés par les gestionnaires des diverses unités de l'armée, des dépôts de matériaux par les intendants des hôpitaux, contre les décisions des administrations respectives.

b) Sur les appels contre les décisions des ministères ou des chefs des administrations publiques concernant le contrôle du budget et du patrimoine public.

c) Sur les appels introduits par les fonctionnaires chargés directement et spécialement de la surveillance des comptables et du contrôle de leur comptabilité contre les

décisions des administrations respectives, les déclarant responsables des déficits de ces comptables.

d) Sur les appels formés contre les décisions des commissions régionales des pensions.

Et enfin, sur tous les appels qui seront organisés et prévus par des lois spéciales.

Les appels sont introduits par les parties intéressées au greffe de la Cour dans un délai de trente jours à partir du jour de la communication de la décision attaquée.

III. *Procédure de jugement*

Une fois les affaires réparties entre les sections, le président de la section désignée, fixe le jour du jugement et désigne le référendaire chargé de rédiger le rapport. Le dossier est ensuite communiqué au ministère public, représenté par le procureur général et les quatre procureurs des sections, qui prennent part aux débats.

Au jour fixé pour le jugement, on vérifiera si les règles de la procédure ont été observées, si l'appel a été formé dans le délai prévu par la loi, après quoi le référendaire donne lecture de son rapport qui contient en résumé l'objet de l'affaire et les pièces qui l'accompagnent.

Le débat est public. Le président peut autoriser les parties ou leur avocat à donner des explications orales sur l'affaire. Mais la Cour peut se prononcer même en l'absence des parties. Elle peut ordonner des mesures d'instruction, si la nécessité de telles mesures apparaît au cours des débats. Dans ce cas le jugement est ajourné.

L'arrêt prononcé par la Cour est lu en séance publique. A la Chambre des délibérations, les opinions sont exprimées par les membres devant le président dans l'ordre

de leur nomination en commençant par le membre le plus récemment nommé. Le président doit prendre aussi l'avis du référendaire, mais celui-ci n'a qu'une valeur consultative.

Les sections de la Cour ne peuvent statuer valablement que lorsqu'elles réunissent un minimum de 3 membres. La décision doit être prise avec la majorité absolue. En cas de divergences, la minorité est obligée de se rallier à l'opinion de la majorité.

Les décisions de la Cour doivent être rédigées dans un délai maximum de 8 jours francs du jour où elles ont été rendues et elles ont l'autorité qui est attachée aux décisions judiciaires. Elles sont exécutoires et leur exécution est assurée par les agents fiscaux.

Décisions

Selon qu'elle a statué comme organe de contrôle ou comme organe juridictionnel, la Cour des Comptes peut prononcer des déclarations ou des décisions.

Les déclarations doivent établir l'exactitude des comptes et si des irrégularités ou des violations de la loi sont constatées, elles doivent indiquer les noms des coupables ainsi que les mesures dont ceux-ci ont fait ou doivent faire l'objet.

Les décisions doivent constater si le comptable est quitte, ou en débet. S'il est quitte, la Cour lui donne décharge définitive. S'il est en débet, la Cour le condamne au paiement des manquants avec les intérêts légaux à partir du jour où ils se sont produits.

Une décharge valable et définitive ne peut être donnée aux gestionnaires dont les comptes relèvent de la juridic-

tion de la Cour en premier et dernier ressort, que par celle-ci. L'article 41, dispose formellement que toute autre décharge donnée par n'importe quelle commission administrative ne peut avoir qu'un caractère provisoire et ne peut en aucun cas dispenser les gestionnaires de l'obligation de présenter leurs comptes à la Cour.

La Cour peut également prononcer des peines contre les gestionnaires lorsqu'elle constate des irrégularités dans leurs comptes. Ces peines sont, d'après l'article 23, des peines d'amende pouvant aller de quinze jours à quatre mois de traitement.

IV. *Sections Réunies*

Suivant l'article 16, la Cour des Comptes, à la demande du premier Président ou du procureur général, peut statuer en Sections Réunies. Elle procède au début de chaque année à la répartition des présidents, des conseillers et des référendaires entre les sections.

Conformément à l'article 10, les Sections Réunies constituent la Commission disciplinaire pour tous les membres de la Cour. Elles prononcent également les deux déclarations générales de conformité.

La Cour en Sections Réunies juge les affaires qui ont fait l'objet d'un recours porté devant la Cour de Cassation et qui a été accueilli par celle-ci. Elle est appelée également à donner des avis sur tous les projets de lois et règlements concernant la comptabilité publique (art. 28).

Elle ne peut statuer valablement que lorsqu'elle réunit au moins sept membres. En cas de partage, la voix du Premier Président est prépondérante. La décision doit être prononcée à la majorité absolue des membres présents. En

cas de divergence, l'opinion de la minorité doit se rallier à celle de la majorité.

V. *Voies de recours*

Les décisions de la Cour rendues en premier et dernier ressort sont susceptibles de révision et de recours devant la Cour de Cassation. Celles qui ont été prononcées par la Cour statuant comme juge d'appel ne peuvent être attaquées que par un recours en cassation.

La demande en révision peut être formée, aux termes de l'article 50, par les gestionnaires, leurs garants ou leurs successeurs en cas de décès et par toute partie intéressée. Elle ne peut être fondée que sur une erreur de fait ou sur des pièces nouvelles dont il n'avait pas été fait état aux débats. Le procureur général peut également demander la révision de l'affaire pour erreur de fait, pour double omission ou dans le cas où l'on se trouve en présence de nouvelles pièces qui peuvent déterminer une solution contraire. La Cour procède à la révision de ses décisions même d'office.

La demande de révision, doit être formée dans les six mois du jour de la communication de la décision attaquée.

Le recours en cassation peut être formé dans un délai de trente jours à partir de la communication de la décision. Le recours n'est pas suspensif d'exécution. Si la décision est cassée, l'affaire est renvoyée à la Cour des Comptes qui statue à nouveau, Sections Réunies. Dans le cas où la Cour des Comptes maintient sa solution, le recours formé contre sa nouvelle décision est jugé par la Cour de Cassation, Sections Réunies. La décision ainsi intervenue s'impose à la Cour des Comptes qui doit s'y conformer.

CONCLUSION

L'étude de la juridiction administrative en Roumanie, que nous venons de présenter, permet de saisir la grande importance qui a été donnée, ces dernières années, au problème de la justice administrative dans notre pays. Pendant longtemps, le système roumain était resté sous l'empire des principes constitutionnels d'après lesquels la compétence du contentieux administratif appartenait exclusivement au pouvoir judiciaire. A la différence de la conception anglo-saxonne, qui se caractérise par l'unité du droit, dans le régime roumain bien que l'autorité judiciaire soit toute puissante vis-à-vis de l'activité juridique de l'administration, les fonctions administratives demeurent distinctes et séparées de la fonction judiciaire. L'expérience malheureuse tentée par le prince Cuza de créer une institution semblable au Conseil d'Etat français, a eu pour résultat d'affermir la confiance traditionnelle dans les juges judiciaires. La suppression du Conseil d'Etat, qui n'a eu d'ailleurs qu'une existence éphémère, ainsi que l'interdiction de le reconstituer dans l'avenir, proclamée par le Constituant de 1884, avaient entraîné la prohibition de créer toute autre juridiction administrative. C'est malgré cette interdiction que c'est produit le développement du système roumain actuel. Cela permet de comprendre pourquoi la création des Cours Administratives a soulevé de si vives critiques.

A notre sens, on a eu tort, cependant, de reprocher au législateur sa hardiesse. Sous la poussée des nécessités impérieuses, il ne lui était pas loisible de s'arrêter

à des considérations de principes ou de tradition. La nouvelle Constitution du 27 février 1938, du Roi Carol II, rend justice aux partisans des Cours Administratives. Le Constituant tout en proclamant que le contentieux administratif ressortit au pouvoir judiciaire, ne reproduit plus le premier alinéa de l'article 107 de la Constitution de 1923 qui proclamait la fameuse interdiction à l'égard des juridictions administratives et qui avait été la source des plus ardues controverses.

Bien que dans le système actuel on reconnaisse l'existence de certains tribunaux administratifs, les uns et ce sont les plus nombreux, dotés d'une compétence très spécialisée, les autres ayant une compétence étendue, on ne peut pas parler d'une justice administrative proprement dite qui se caractériserait par des juridictions spécialisées et séparées des autorités judiciaires, relevant d'une juridiction suprême analogue à la Cour de Cassation. En effet, tous nos tribunaux administratifs sont soumis au contrôle du pouvoir judiciaire par la voie du recours en cassation.

Les attributions et le fonctionnement actuels des Cours Administratives que nous venons de décrire, nous permet de les considérer comme étant de beaucoup plus importantes que tous les autres tribunaux spéciaux administratifs. Elles jouent un rôle capital dans la formation et le développement du recours pour excès de pouvoir. Alors que du point de vue du contentieux de pleine juridiction, le système roumain se présente comme un des plus perfectionnés, le législateur de 1925 n'avait rien décidé au sujet du contentieux de l'annulation. La réforme de la loi de 1925 a porté surtout sur la distinction des actes administratifs en actes de gestion et actes d'autorité, distinction qui était liée au problème de compétence de l'autorité judi-

ciaire. En vertu de cette loi, en effet, le contentieux des actes d'autorité, ressortit aux Cours d'Appel, alors que les actes de gestion sont soumis au droit commun. D'autre part, la loi de 1925 avait limité le contrôle juridictionnel aux actes qui portaient atteinte aux droits individuels. Les particuliers lésés seulement dans leurs intérêts personnels, ne pouvaient obtenir l'annulation de l'acte incriminé que par la voie des recours hiérarchiques. Les Cours d'Appel statuaient sur le fond du procès. La régularité des actes juridiques n'était mise en cause, qu'accessoirement, pour arriver à la reconnaissance d'un droit violé et à la réparation du tort qui l'a causé.

Le contrôle de la légalité des actes administratifs, en tant qu'il s'agissait de la violation du droit objectif, appartenait exclusivement à l'administration active et se ressentait évidemment de ses imperfections. Le système de la loi de 1925 ne comportait pas de recours pour excès de pouvoir et les particuliers lésés uniquement dans leurs intérêts, avaient peu de chance d'obtenir l'annulation de l'acte administratif qui leur faisait tort. La voie du recours hiérarchique ne pouvait pas offrir une garantie suffisante d'impartialité, car l'administration était appelée à juger dans sa propre cause. Le législateur de 1929 qui s'était proposé la décentralisation administrative, a voulu en même temps suppléer au défaut de contrôle juridictionnel de l'activité juridique des autorités décentralisées et à l'insuffisance des recours administratifs, en instituant certains organismes à fonction juridictionnelle appelés alors Comités de Révision. Le législateur craignant des objections d'inconstitutionnalité, ne leur avait donné qu'une compétence facultative. La loi de 1933, en séparant les Cours Administratives de l'administration active, par la limitation

de leurs attributions à l'exercice du contentieux de l'annulation, a fait un premier pas dans la réalisation de la justice administrative.

La lacune laissée par le législateur de 1925 qui avait organisé le contentieux administratif roumain, vient d'être comblée par la création des Cours Administratives et la formation d'un recours devant elles, analogue au recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat français. Sous le régime de cette loi, le contrôle juridique s'exerçait sur l'acte lui-même sur les faits de son exécution et sur les droits des parties. Ce sont bien là les traits caractéristiques du contentieux de pleine juridiction. Selon la définition de M. Hauriou : « la base des recours en annulation est la décision exécutoire, envisagée dans sa validité, et la base des recours de pleine juridiction ce sont les faits d'exécution ou de gestion et les droits subjectifs, à réparation qu'ils engendrent » (1).

Si les actes juridiques des autorités décentralisées sont soumis désormais au contrôle juridictionnel, les actes de l'administration centrale, échappent au contrôle de leur légalité envisagée objectivement. Un projet de la loi administrative de 1936, avait étendu la compétence des Cours Administratives à tous les actes administratifs sans distinction de l'autorité dont ils émanent, mais, la réforme préconisée par le législateur de 1936 est malheureusement restée dans les cartons des assemblées législatives.

Les Cours Administratives ont entièrement fait la preuve de leur utilité. La Cour Supérieure a eu l'occasion de statuer sur un grand nombre d'affaires ; le nombre des litiges portés devant elle depuis son institution dépasse dix

(1) M. Hauriou : *Précis de droit administratif*, 10^e édition, 1921, p. 415.

mille (1). Nul ne peut contester la valeur des Cours Administratives. Tant par leur composition que par leur mode de fonctionnement, ces juridictions assurent une justice prompte et équitable. Le personnel de ces juridictions représente à la fois la technique juridique et l'expérience administrative.

En effet, le juge judiciaire apparaît de moins en moins qualifié pour connaître des litiges entre des particuliers et l'administration. Ces litiges sont liés à la vie même des services publics dont le juge judiciaire ne peut avoir qu'une connaissance insuffisante. Par sa formation plutôt civiliste, il est tenté d'appliquer les règles et les principes du droit public dans l'esprit du droit privé. D'autre part, le juge judiciaire pourrait être amené dans certains cas, et notamment à propos du recours pour détournement de pouvoir, à dépasser son rôle de protecteur des droits et de pénétrer plus loin dans l'intimité même du fonctionnement des services publics (2). Il est indispensable, disait Hauriou, que la juridiction administrative soit exercée par une autorité administrative. Selon ses propres expressions : « Le juge administratif est un juge, car ce n'est pas l'administrateur lui-même ; mais d'un autre côté, il appartient à l'administration assez pour pouvoir engager celle-ci » (3). Toutefois on peut craindre que les juges recrutés parmi les hauts fonctionnaires ne soient, dans une certaine mesure, influencés par leurs rapports antérieurs avec l'administration. C'est pour cette raison que le législateur roumain a décidé que les Cours Administratives et

(1) Rapport de la loi de 1936 présenté à la Chambre des Députés.

(2) Voir : Barthélemy Joseph et Paul Dué : *Traité de Droit Constitutionnel*, 1933, p. 857.

(3) M. Hauriou : Cf. *Eléments*, 5^e éd., p. 470.

leurs sections, seront présidées par des magistrats supérieurs, qui, par leur formation juridique et leur expérience judiciaire, offrent des garanties suffisantes d'objectivité dans la conduite des débats. La même solution a été adoptée pour les juridictions administratives spéciales.

Parmi les différents systèmes de contentieux administratifs le système roumain apparaît comme unique dans son genre. L'exercice du contentieux administratif est attribué en partie aux tribunaux judiciaires, juge de droit commun et compétents selon les règles ordinaires, en partie aux Cours d'Appel dont la compétence est organisée par une loi spéciale, la loi de 1925, et en partie enfin, aux Cours Administratives ayant une compétence très étendue et à une foule de tribunaux administratifs spéciaux dotés d'une compétence très spécialisée. En général, toutes ces juridictions statuent à charge de pourvoi en cassation devant la Haute Cour. Si les tribunaux judiciaires ne peuvent pas connaître directement de la régularité des actes administratifs, et ne sont appelés à se prononcer sur ce point que par la voie d'exception d'illégalité soulevée à l'occasion d'une demande en dommages-intérêts, toutes les autres juridictions peuvent statuer directement sur la question de la légalité des actes et peuvent prononcer leur annulation. Les juridictions qui statuent dans les affaires administratives se distinguent entre elles soit par la nature du contentieux dont elles ont à connaître, soit par l'étendue des effets de leurs décisions. Les annulations prononcées par les Cours Administratives sont valables *erga omnes*, tandis que les décisions des Cours d'Appel et celles des tribunaux spéciaux administratifs intéressent uniquement les parties en litige. D'autre part, le contentieux de l'annulation n'appartient qu'aux Cours Administratives. Par

contre, le contentieux de pleine juridiction est attribué aux autorités judiciaires spécialisées, et à certains tribunaux administratifs spéciaux.

Le système du contentieux administratif roumain, avec ses formes multiples, présente un aspect assez curieux, mais il paraît qu'à l'heure actuelle, sous l'empire de la nouvelle Constitution et sous l'action de la doctrine, on pourra amorcer une réforme du système actuel. Si nous ne pouvons connaître les raisons qui ont conduit le Constituant à ne pas reproduire l'interdiction à l'égard des tribunaux administratifs, un fait est certain : c'est que la loi administrative de 1938, conçue dans l'esprit du nouveau pacte fondamental, annonce formellement l'organisation de la justice administrative par une loi spéciale. Quelles pourront être les préoccupations du législateur dans la nouvelle réforme qu'il se propose ?

Cette diversité de juridictions pose en premier lieu la question de l'unité de jurisprudence. En effet, si les arrêts des Cours d'Appel et des Cours Administratives peuvent être déférés par les intéressés à la Cour de Cassation, les décisions de certaines juridictions administratives spéciales relèvent, pour la cassation, des tribunaux judiciaires de première instance ou des Cours d'Appel. D'autre part, la diversité des procédures à suivre devant toutes ces juridictions, constitue une entrave sérieuse pour les particuliers lésés par les actes de l'autorité (1).

Il y a plus, dans la composition de certains tribunaux administratifs spéciaux, le législateur a fait entrer des particuliers qui jouent le rôle de représentants des justiciables. Or, ces particuliers ne présentent en

(1) C. Angelesco, *op. cit.*, p. 232.

général aucune compétence juridique et ne font pas non plus preuve d'objectivité dans l'appréciation des affaires concernant les justiciables qu'ils sont censés représenter. On peut faire la même remarque au sujet des délégués de l'administration active qui entrent habituellement dans la composition de ces tribunaux.

Faut-il unifier le plus possible la procédure et les voies de recours et modifier le mode de recrutement de ces organismes, ou faut-il, au contraire, supprimer ces nombreuses juridictions et confier leurs attributions à un seul tribunal ayant une compétence plus large ? A supposer qu'on opte pour la concentration, convient-il de confier toutes les matières spéciales du contentieux administratif aux Cours d'Appel ou aux Cours Administratives ? Nous touchons ici au problème plus délicat et le plus important du contentieux administratif roumain, au problème de juge administratif.

Nous avons eu l'occasion d'étudier les avantages que présente le juge administratif et nous avons montré que les Cours Administratives ont fait la preuve de leur utilité. Leur importance n'est diminuée ni du fait qu'elles ont une compétence limitée aux actes juridiques des autorités décentralisées, ni du fait qu'elles sont soumises au contrôle de la Haute-Cour, car celle-ci est le gardien de la loi et non de la justice administrative qui repose souvent sur des principes d'équité.

Il s'agit de perfectionner la juridiction administrative en étendant la compétence des Cours Administratives à tous les actes de l'administration sans distinction de l'autorité dont ils émanent, et en transformant la Cour Supérieure en une Cour Suprême de Justice Administrative. Cette réforme a déjà été proposée par l'auteur du projet de loi de 1936.

Elle aurait pour premier résultat de soumettre au contrôle juridictionnel toute une catégorie d'actes, les actes de l'autorité centrale, qui, dans le système actuel, échappent normalement au recours pour excès de pouvoir. En outre, elle aurait pour effet de décongestionner la Cour de Cassation et elle permettrait d'assurer aux administrés une justice rapide et équitable. Enfin, la réforme réalisée, tous les litiges qui actuellement sont attribués aux tribunaux spéciaux, pourraient être portés en appel devant les Cours Locales avec recours devant la Cour Supérieure Administrative. Les esprits sont préparés à l'heure actuelle à une telle réforme ; elle est même souhaitée. Espérons que le législateur ne tardera pas à l'accomplir.

Sur le problème de la compétence des Cours d'Appel, comme instance spécialisée de contentieux administratif, les opinions de la doctrine roumaine sont partagées. Personne ne nie le prestige et la confiance que les juges judiciaires se sont acquis dans notre pays. Mais lorsqu'il s'agit non pas d'appliquer un texte ou un principe de droit, mais de pénétrer dans la complexité des circonstances qui déterminent les actes de l'administration, la formation scientifique incontestable de nos magistrats de l'ordre judiciaire ne suffit plus, il faut qu'à la formation juridique du juge vienne s'ajouter une connaissance approfondie de la chose administrative. Cette connaissance, seul le juge administratif peut l'avoir. A cela s'ajoute la question de la rapidité de la procédure qui présente un intérêt considérable pour les parties intéressées. Or les litiges portés devant la Cour d'Appel, ne sont souvent tranchés qu'au bout d'un ou deux ans. Bien que la loi de 1925 eût établi des délais urgents pour les affaires administratives, l'encombrement des Cours d'Appel fait que, pratiquement, les délais sont fixés à plu-

sièurs mois, et comme les litiges comportent généralement plusieurs délais, le principe de la célérité des jugements, qui est essentiel en matière administrative, est éludé. La déconcentration administrative qui résulte de la réforme nouvelle, contribue à aggraver les inconvénients du système en vigueur. En effet, le Résident Royal est le chef de la région, unité décentralisée et circonscription de déconcentration, et en cette qualité, il a le pouvoir de répondre à toutes les demandes concernant les affaires des différents ministères. Il est également organe de contrôle et de tutelle administrative. Or, tous ces actes ne relèvent pas de la même juridiction. Contre les actes juridiques qu'il accomplit en tant que chef de l'unité décentralisée, les particuliers pourront se pourvoir devant les Cours Administratives, tandis que les actes qu'il fait comme délégué du Conseil des Ministres, à la direction de la circonscription déconcentrée, sont de la compétence de la Cour d'Appel. Nous espérons que le législateur qui s'est proposé d'organiser la justice administrative ne se bornera pas à élargir la compétence des Cours Administratives dans le sens du projet de la loi de 1936, mais envisagera en outre une réforme complète du système de contentieux administratif roumain.

Une pareille réforme aboutira à la création d'une institution semblable au Conseil d'Etat, juge de droit commun en matière administrative. Mais, pour arriver à la hauteur des principes du Conseil d'Etat français et pour réaliser une œuvre aussi belle, il nous faudra faire de longs efforts, soutenus par une volonté ferme et tenace.

Vu : le Doyen,

G. RIPERT.

Vu : le Président de la Thèse,

Achille MESTRE.

Vu et permis d'imprimer,

Le Recteur de l'Académie de Paris :

ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

ALCINDOR L. — *Essai d'une théorie des nullités en droit administratif*, Paris, 1912.

ALEXANDRESCO-ROMAN P. — *Jurisdictioni speciale administrative*. *Revista de Drept Public*, 1935, n^{os} 3-4.

ALEXIANU G. — *Curs de Drept Constitutional*, t. I, 1930.

ALIBERT R. — *Le Contrôle juridictionnel de l'Administration*, 1926.

ANDREADES STRATIS. — *Le Contentieux administratif des Etats Modernes et la Juridiction administrative en Grèce*, 1932.

ANGELESCO C. — *Jurisdictionile Administrative fata de art. 107 din Constitutie*. *Revista de Drept Public*, 1937, n^o 3.

APPLETON J. — *Traité élémentaire de contentieux administratif*, 1927.

BARTHÉLEMY-Joseph. — *Le Gouvernement de la France*, Paris 1919.

BARTHÉLEMY-Joseph et Paul DUEZ. — *Traité de Droit Constitutionnel*, 1933.

BERTHELEMY H. — *Traité élémentaire de droit administratif* 10^e édition, 1923.

BONNARD Roger. — *Précis de Droit Public*, 4^e édition, 1937.

DARESTE P. — *La Justice administrative*, éd. II.

DE FOOTZ. — *Le droit administratif belge*, t. II.

DEGRE A. — *Scieri Juridice*, t. III.

DISSESCO G. — *Dreptul Constitutional*, 3^e édition, 1915.

DUGUIT L. — *Traité de Droit Constitutionnel*, 3^e éd., t. II.

- FILITTI I. C. — *Despre vechea organizare administrativa a Principatelor Române*. Revista de Drept Public, 1929, n° 2.
- HAMANGIU C. — *Recursul în Casatie și Contenciosul administrativ*, 1930.
- HAURIU M. — *Précis de Droit Administratif*, 10° éd., 1921.
- IORGUESCO M. — *Contenciosul actelor administrative de autoritate*, 1928.
- JACQUELIN V. — *Les principes dominants du contentieux administratif*.
- JÈZE G. — *Les principes généraux du droit administratif*, 2° édition.
- LAFFERRIÈRE. — *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2° édition, t. I.
- LAMPUÉ Pierre. — *Le régime roumain du contentieux administratif*. Revue générale d'administration, 1928.
- MESTRE Achille. — *Recherches sur l'exception d'illégalité*. Revista du Drept Public, 1929, an IV.
- NASSE S. — *Histoire du droit public sanctionnateur en Roumanie*. Thèse Paris, 1924.
- OLIVA Tr. — *Histoire du droit public roumain*. Thèse Paris, 1922.
- NEGULESCO Paul. — *Tratat de Drept Administrativ*, 1934, t. I.
- POULOPOL E. A. — *La justice administrative roumaine*. Bulletin de la Société de législation comparée, 1931.
- PETRESCO M. — *Curtile Administrative*, 1937.
- RARINESCO C. — *Contenciosul administrativ român*, 2° édition, 1937.
- REUSS Al. — *Competenta Comitetelor de Revizuire*. Revista de Drept Public, 1932, n°s 1-2.
- ROLLAND L. — *Précis de Droit Administratif*, 5° éd., 1934.

- STANESCO TEODORU Gr. — *Principes de Contentieux administratif roumain*. Thèse Paris, 1934.
- TEODORESCO Anibal. — *Tratat de Drept Administrativ*, 1935, t. II.
- VANTU I. C. — *Les Comités de Révision. Leur nature juridique*. *Revista de Drept Public*, 1929, an IV.
- VARARU M. — *Justitia Administrativa Româna*. Contenciosul de anulare și reformare, 1933.
- VERMEULEN H. J. — *Statutul functionarilor publici*, 1933.
- VOINESCO D. — *Théorie des actes de gouvernement en Roumanie*. Thèse Paris, 1932.

REVUES

- Buletinul Casatiei*, 1912, 1913, 1936.
- Jurisprudenta Generală*, 1923.
- Jurisprudenta Română*, 1920.
- Pandectele Săptămânale*, 1928, 1929, 1930, 1932, 1937.
- Repertoriu de Jurisprudentă Administrativă*, 1933, 1934, 1935, 1936, 1937.
- Revista de Drept Public*, 1929, 1932, 1935 1937.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

HISTOIRE DE LA CRÉATION ET DU DÉVELOPPEMENT DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF ROUMAIN

CHAPITRE I

<i>La période de 1864-1866. Le Conseil d'Etat</i>	15
La loi de 1864. L'organisation et fonctionnement du Conseil d'Etat.	
Compétence.	
Valeur de la création du Conseil d'Etat.	
Causes de la suppression.	

CHAPITRE II

<i>La période de 1866-1905</i>	23
La loi du 12 juillet 1866 pour la suppression du Conseil d'Etat.	
La Constitution de 1866 et la modification de 1884.	

CHAPITRE III

<i>La période de 1905 jusqu'à la Constitution de 1923</i>	33
Section I. — Le système de la loi du 1 ^{er} juillet 1905.....	34
Section II. — La loi du 25 mars 1910.....	40
Section III. — La loi du 17 février 1912.....	41

CHAPITRE IV

<i>La période actuelle</i>	45
Section I. — La Constitution de 1923.....	45

<i>Section II. — La loi de 1925.....</i>	52
Compétence des Cours d'Appel.	
Compétence des tribunaux judiciaires.	
La loi de 1933 sur les Cours Administratives.	
Existence des tribunaux judiciaires.	
La Constitution du 27 février 1938.	

DEUXIÈME PARTIE

LES COURS ADMINISTRATIVES

CHAPITRE I

<i>Historique de la création des Cours Administratives</i>	75
<i>Section I. — La loi administrative de 1925. Le Conseil supérieur Administratif</i>	75
<i>Section II. — La loi de 1929. Les Comités de Révision.....</i>	79
<i>Section III. — Les lois de 1930 et 1933.....</i>	85
<i>Section IV. — La loi administrative de 1936.....</i>	95
<i>Section V. — La loi de 1938.....</i>	101

CHAPITRE II

<i>Le problème de la constitutionnalité des Cours Administratives</i>	107
L'article 107 de la Constitution de 1923.	
L'avis du Conseil Législatif.	
La thèse de la constitutionnalité soutenue par la doctrine roumaine.	
Solutions jurisprudentielles.	
Conclusions.	

CHAPITRE III

<i>Organisation des Cours Administratives</i>	119
<i>Section I. — Composition. Séance plénière.....</i>	119
<i>Section II. — Les membres des Cours Administratives. Leur recrutement et leur statut.....</i>	122
<i>Section III. — Procédure devant les Cours Administratives.....</i>	128
Introduction des demandes.....	128

La procédure d'office.....	130
La procédure de jugement.....	131
<i>Section IV. — Attributions.....</i>	136
Attributions contentieuses des Cours Administratives.....	136
Instances de conciliation.....	145
Attributions consultatives	147
<i>Section V. — Voies de recours.....</i>	149
L'appel	149
Le recours en cassation.....	150

CHAPITRE IV

<i>Le contentieux d'annulation.....</i>	155
---	-----

<i>Section I. — Les Cours Administratives juridictions d'annulation et de réformation</i>	155
<i>Section II. — Conditions de recevabilité des recours.....</i>	160
Nature de l'acte.....	160
I. Actes d'autorité et actes de gestion.....	161
II. L'origine de la division des actes administratifs et son apparition dans le droit public roumain..	163
III. La notion d'actes d'autorité et de gestion dans la doctrine et la jurisprudence roumaine.....	165
IV. — Compétence des Cours Administratives.....	169
Caractère exécutoire de l'acte.....	174
I. Les actes préparatoires.....	177
II. Circulaires et instructions.....	179
Les règlements	180
Du silence de l'Administration.....	182
Capacité d'ester en justice.....	184
I. L'existence d'un intérêt direct, né, actuel et per- sonnel	185
II. Les autorités investies du pouvoir de tutelle.....	186
III. Les administrations locales.....	188

IV. Les fonctionnaires.....	190
L'absence d'un recours parallèle.....	194
Section III. — Les nullités dans le droit public roumain.....	196
Notions générales	196
I. Actes inexistants.....	198
II. Actes nuls de plein droit et actes annulables.....	202
Section IV. — Les causes d'annulation.....	208
Notions générales	208
I. L'incompétence	210
II. La violation des lois et des règlements.....	212
III. Le détournement du pouvoir.....	214
IV. Le vice de forme.....	216
CHAPITRE V	
<i>Autres tribunaux administratifs</i>	219
Section I. — Notions générales.....	219
Section II. — La Cour des Comptes.....	225
Historique	225
Organisation	227
I. Composition. Recrutement des membres.....	227
II. Attributions	230
1° Attributions de contrôle.....	231
2° Procédure de vérification. Déclarations générales de conformité	233
3° Attributions contentieuses.....	234
III. Procédure de jugement.....	236
IV. Sections réunies.....	238
V. Voies de recours.....	239
CONCLUSION	241
BIBLIOGRAPHIE	251

Imp. M. REMONDIN
13, rue de Brébisson - Falaise

—
1938

